



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

MARCELLO DE SÁ BARRETO TORRES

**O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL E AS
PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA**

FORTALEZA

2014

MARCELLO DE SÁ BARRETO TORRES

**O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL E AS
PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA**

Monografia apresentada junto à Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Ceará
como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. Raquel Cavalcanti
Ramos Machado.

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- T693f Torres, Marcello de Sá Barreto.
O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e as propostas de reforma política /
Marcello de Sá Barreto Torres. – 2014.
83 f. : il.; enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de
Direito, Fortaleza, 2014.
Área de Concentração: Direito Eleitoral.
Orientação: Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado.
1. Campanha eleitoral - Brasil. 2. Campanha eleitoral - Financiamento - Brasil. 3. Direito
eleitoral - Brasil . I. Machado, Raquel Cavalcanti Ramos (orient.). II. Universidade Federal do
Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

MARCELLO DE SÁ BARRETO TORRES

**O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL E AS
PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA**

Monografia apresentada junto à Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Ceará
como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Me. Lino Edmar de Menezes
Universidade Federal do Ceará – UFC

A minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelos dons a mim concedidos.

Agradeço a minha orientadora, professora Raquel Cavalcanti Ramos Machado, pela paciência, pelo incentivo e pela disposição em transmitir da melhor forma um pouco de seu vasto conhecimento.

Agradeço a meus pais e a meus irmãos, por sempre acreditarem e torcerem pelo meu sucesso, fazendo de tudo para que eu possa alcançá-lo.

Agradeço a toda a minha família, pela fé e pelo estímulo.

Agradeço a meus queridos amigos, sem os quais seria impossível concluir qualquer tarefa, pelo companheirismo e pela confiança de sempre.

Agradeço aos colegas e amigos do TRE-CE, fundamentais no meu crescimento intelectual, cuja amizade levo para a vida.

*"O primeiro dever de quem tem uma pena é
escrever aquilo que julga a verdade."*

(Eça de Queirós)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo a análise da evolução do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, por meio de uma revisão bibliográfica. O modelo de financiamento praticado é crucial para a consecução da reforma política. Mesmo debatido há décadas no Congresso Nacional e alvo de reivindicações populares, o tratamento legislativo do tema pouco evoluiu. O modelo de financiamento adotado atualmente no Brasil é o misto, que engloba fontes públicas e privadas. Os limites de doações e de gastos desses recursos são muito tolerantes à influência do poder econômico. Isso acaba por gerar distorções no processo eleitoral, porquanto deixa de promover a igualdade entre candidatos e entre os próprios eleitores. Tal permissividade propicia o clientelismo e a corrupção, práticas nefastas arraigadas na política nacional. Desse modo, constatam-se falhas na atual regulamentação do financiamento de campanhas, requerendo-se alterações para que entre em harmonia com a reforma política. As mudanças devem reger-se pelas finalidades de instigar e assegurar a participação isonômica dos cidadãos e de promover a lisura das eleições, atenuando a ingerência indiscriminada – portanto nociva – do capital privado nesse processo. Os exemplos de países como Estados Unidos e França servem de referência às mudanças demandadas pelo sistema eleitoral brasileiro. Assim, conclui-se que um novo modelo de financiamento de campanha, transparente e inclusivo, cria ambiente fecundo para o desenvolvimento da almejada reforma política.

Palavras-chave: Reforma Política. Financiamento eleitoral. Financiamento de campanhas eleitorais.

ABSTRACT

This work aims to analyze the evolution of campaign finance in Brazil, through a literature review. The funding model is crucial for the achievement of political reform. Despite being debated for decades in Congress and the subject of popular demands, the legislative treatment of the topic has evolved little. The campaign finance system currently adopted in Brazil encompasses public and private sources. Contribution and campaign expenditure limits are very tolerant to the economic power influence. This ends up generating distortions in the electoral process, since it fails to promote equality between candidates and between voters themselves. Such permissiveness propitiates clientelism and corruption, nefarious practices rooted in national politics. Thereby, flaws in current regulation of campaign finance are shown, requiring changes to be in harmony with political reform. The changes ought to be governed by the purposes of instigating and ensuring the citizens isonomic participation and of promoting fairness in elections, in order to attenuate the indiscriminate – that to say harmful – interference of private capital in the process. The examples of countries like Unites States and France serve as references to the changes demanded by the Brazilian electoral system. Thus, it is concluded that a new model of campaign finance, transparent and inclusive, creates fertile environment for the development of the desired political reform.

Keywords: Political reform. Election funding. Campaign Finance.

Lista de tabelas

Tabela 1 – Apresenta o valor total dos recursos distribuídos pelo Fundo Partidário a cada ano	19
Tabela 2 – Recursos investidos na campanha eleitoral de 2010.....	26
Tabela 3 – Distribuição de valores do Fundo Partidário aos partidos em 2014	81
Tabela 4 – Maiores doadores empresariais na campanha de 2010.....	82
Tabela 5 – Limites de contribuição às campanhas nos Estados Unidos no ciclo eleitoral 2013-2014	83

Lista de abreviaturas

ADIn – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade

AP – Ação Penal

BCRA – Bipartisan Campaign Reform Act

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNCCFP – Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

COLA – Cost-Of-Living Adjustment

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

FEC – Federal Election Commission

FECA – Federal Election Campaign Act

HATVP – Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOPP – Lei Orgânica dos Partidos Políticos

MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAC – Political Action Committee

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UFIR – Unidade Fiscal de Referência

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
2 O MODELO BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO ELEITORAL	15
2.1 Evolução normativa	15
2.2 Recursos de origem pública	17
2.2.1 Fundo Partidário	18
2.2.2 Acesso gratuito ao rádio e à televisão	23
2.3 Recursos de origem privada	26
3 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE CUSTEIO DAS ELEIÇÕES	32
3.1 Estados Unidos: Congresso x Suprema Corte	33
3.1.1 Fonte privada	36
3.1.2 <i>Soft Money</i>	37
3.1.3 Fonte pública	38
3.2 França: a primazia da fonte pública	40
3.2.1 Financiamento dos partidos políticos	42
3.2.2 Financiamento de campanhas eleitorais	45
3.3 O exemplo para o Brasil	47
4 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO CONTEXTO DA REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA	48
4.1 Financiamento eleitoral e corrupção	49
4.2 Os principais projetos de reforma atuais	51
4.2.1 A PEC n. 352/2013	52
4.2.2 O projeto “Eleições Limpas”	53
4.2.3 Outros projetos	54
4.2.4 O julgamento da ADIn 4.650/DF e o provável fim das doações por pessoas jurídicas ..	55
4.3 Análise crítica	59
4.4 Conclusões	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS	71
ANEXO A	81
ANEXO B	82
ANEXO C	83

1 INTRODUÇÃO

O movimento de redemocratização decorrente do enfraquecimento e consequente fim do regime militar no Brasil, que perdurou de 1964 até 1985, representou uma severa alteração no quadro político nacional. As forças renovadoras agiram com o fito de afastar as características ditatoriais do governo, o que culminou em sensíveis mudanças no sistema eleitoral, passando-se a promover a democracia, com importante papel exercido pela Justiça Eleitoral.

No entanto, é sabido que momentos de transição são suscetíveis de instabilidades, e neste caso não foi diferente. As eleições de 1985 ocorreram de forma indireta, sendo contabilizados os votos do Colégio Eleitoral, composto pelos membros do Congresso Nacional e representantes das Assembleias Legislativas. Desse modo, as primeiras eleições diretas foram as de 1989, fruto do movimento “Diretas Já”, elegendo para presidente o candidato alagoano Fernando Collor de Mello. Teve início mais um momento emblemático da política nacional, que culminou com o processo de *impeachment* do presidente e o acirramento da luta contra a corrupção.

Naquele pleito, os recursos eram escassos diante dos gastos realizados. Para contornar o óbice às doações de pessoas jurídicas, o tesoureiro da candidatura do mencionado presidente aliou-se a empresas num esquema ilícito para captar subsídios destinados à feitura da campanha. Esse arranjo tornou-se um marco na história política brasileira e serviu para alavancar mudanças no sentido de moralização das eleições e da promoção do adequado repasse de verba para sua realização.

A partir de então, passou-se a aceitar o financiamento privado de campanha por pessoas jurídicas, vigente até o presente momento, criando o que se chamou de sistema misto. Mas essa não foi a solução para o problema da corrupção eleitoral. Outros casos viriam a ser descortinados nas eleições seguintes.

O primeiro entrave foi o estabelecimento de limites pouco precisos para as doações. Eles eram previstos no artigo 38, da Lei nº 8.713/93 e referiam-se a percentuais da renda das pessoas físicas ou do faturamento das pessoas jurídicas. Embora revogada a lei, no ordenamento atual mantém-se a regra do limite baseado na percentagem de renda e faturamento. Ora, o Brasil é um país de acentuada desigualdade social, em que pessoas muito abastadas coexistem com uma vasta população carente de itens básicos para a garantia de qualidade de vida. Desse modo, um único financiador bilionário poderia alterar

significativamente os rumos de um pleito, à revelia do apoio de muitos brasileiros menos favorecidos.

Outro problema decorrente dessa nova regra advém dos acordos realizados antes mesmo da realização do pleito, pelos quais grandes empresários transferem vultosos recursos às campanhas daqueles que se comprometerem a beneficiá-los num possível futuro mandato, seja pelos contratos que o poder público realiza, ou por qualquer outro benefício advindo diretamente da detenção do poder.

Desse modo, busca-se a cada pleito aperfeiçoar o sistema eleitoral brasileiro para afastar de vez essas falhas que permitem a ação de maus políticos disfarçados de benfeitores do povo. No desenvolvimento do trabalho, proceder-se-á a análise mais detida a respeito da gradual evolução normativa por que passou o ordenamento brasileiro, especificamente aquelas alterações legislativas que intentaram coibir as ações de políticos desonestos.

Neste ano, mais uma alteração está em vias de se concretizar. Tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) interposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que visa à declaração de inconstitucionalidade da doação por empresas, através da supressão do termo “pessoas jurídicas” ou “jurídicas” em certos dispositivos legais, sendo a tese da autora da ação acolhida até o momento, embora a votação ainda não se tenha concluído.

Tal discussão, impulsionada pelo escândalo do Mensalão (STF, AP 470/MG) reacendeu no cenário jurídico brasileiro a temática não só do financiamento de campanha, mas também daquelas tocantes à moralidade dos partidos e candidatos, seja no processo eleitoral, seja no exercício de seus mandatos.

Doutrinadores e políticos brasileiros passaram a defender a subvenção exclusivamente pública como saída para a crise de transparência por que passa o sistema eleitoral. O meio de evitar o retorno aos velhos problemas, como o "Esquema PC" das eleições de 1989, seria a fiscalização ostensiva realizada pela Justiça Eleitoral. Assim, seriam evitadas discrepâncias decorrentes da desigualdade social que assolam o país e os preceitos democráticos seriam perpetuados.

Ademais, uma falha crucial no atual modelo está representada pela influência perniciosa que os volumosos recursos arrecadados ainda em campanha podem realizar no cumprimento do programa de governo. Não é raro que empresários financiem candidatos com o intuito de estabelecer uma troca de favores: durante o período eleitoral, os empresários destacam parte de seu capital para promover a vitória do candidato nas urnas; após eleito, o candidato, irremediavelmente ligado ao grupo econômico dominante, vê-se obrigado a

retribuir seu êxito em campanha por meio de manobras políticas que beneficiem os empresários, por meio de do firmamento de contratos, redução de tributos, etc.

Diante disso, este trabalho pretende lançar luz sobre algumas questões controversas pertinentes ao tema, tais como as fontes e os modos de aporte. Neste ponto, será objeto de mais esmiuçada análise a subvenção exclusivamente pública, que, como já mencionado, é apontada por alguns como a solução para a atual derrocada da moralidade no sistema eleitoral brasileiro.

O estudo de modelos internacionais é de suma importância nessa seara, pois sua evolução em todo o mundo vem através da experiência, o que motiva frequentes alterações nas legislações eleitorais, tanto a nacional como as estrangeiras. Dois modelos distintos que podem dar lições ao Brasil são o estadunidense e o francês, aquele privilegiando recursos privados e este recursos públicos.

Ademais, esta monografia tem o intuito de examinar as propostas de reforma política em tramitação no Congresso Nacional, trazendo à baila seus fundamentos e o papel reorientador da política brasileira que elas têm o condão de exercer.

Exposta a questão, surgem dúvidas que o presente trabalho visa a solucionar. Em primeiro lugar, é preciso estabelecer em que medida o custeio exclusivamente público tem a capacidade de coibir a realização do famigerado “caixa dois”, expressão consagrada nas publicações periódicas nacionais. Superado o dilema, passa-se a questionar possíveis efeitos nocivos desse financiamento.

Sopesando-se prós e contras, a finalidade primordial da análise é voltada para averiguar a melhor saída para a política nacional no que respeita o emprego de recursos em campanhas e partidos, não somente levando em conta o processo histórico que possibilitou seu estabelecimento no modelo atual, mas também mirando no futuro das instituições políticas nacionais e no resultado mais efetivo em benefício da população.

Ao final, após exaustiva discussão, serão feitas conclusões acerca das medidas mais efetivas para aperfeiçoar o sistema eleitoral brasileiro, parcela de extrema importância num processo mais amplo: a reforma política.

A metodologia da pesquisa utilizada é essencialmente bibliográfica. Foram feitas consultas aos livros especializados e às produções acadêmicas sobre o assunto, tais como artigos (científicos e jornalísticos), teses e dissertações.

A classificação da pesquisa é, no que se refere à tipologia, prática, pois a pretensão é que seus resultados interfiram na realidade; já quanto à abordagem, é teórica,

tendo em vista que pretende esmiuçar a questão tratada para aprofundar o conhecimento do pesquisador.

No que concerne aos objetivos, a pesquisa classifica-se como descritiva dos modelos de financiamento vigentes no Brasil, nos Estados Unidos e na França e das atuais propostas de reforma política; e exploratória, por buscar agregar mais informações relevantes sobre a questão.

Posto isso, tem-se como objetivo geral desta pesquisa analisar o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil em face das propostas de reforma política. Os objetivos específicos são: demonstrar os mecanismos de custeio atualmente empregados e o histórico normativo que lhe precede; apresentar as modernas teorias acerca desse financiamento e confrontá-las; discutir o financiamento exclusivamente público no contexto brasileiro; estudar os principais projetos de lei que tratam do financiamento de campanhas em trâmite no Congresso Nacional; ao final, com base no estudo anteriormente promovido, apresentar propostas de alterações legislativas necessárias ao aperfeiçoamento do sistema eleitoral brasileiro, de acordo com a realidade local.

Para realizar a análise proposta, a presente monografia estrutura-se da seguinte maneira, como forma de tornar a compreensão mais clara para o leitor: no primeiro capítulo, discorrer-se-á a respeito do modelo atual de financiamento público adotado no Brasil, como forma de expor suas virtudes e fraquezas. Na sequência, o segundo capítulo trata de investigar a experiência de outras nações no assunto, a fim de reconhecer elementos positivos que podem ser implantados no Brasil. O terceiro e último capítulo é dedicado ao estudo das propostas de reforma política que tramitam no Legislativo e identificar propostas salutares ao aprimoramento do modelo de financiamento de campanhas vigente.

Por fim, promover-se-á o arremate do tema nas considerações finais, oportunidade em que será reiterado todo o objeto de análise do trabalho e sedimentadas as conclusões, aludindo-se às propostas mais capazes de promover mudanças positivas na sociedade e na política brasileiras, para que sirva de sugestão àqueles detentores de poder no país.

2 O MODELO BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO ELEITORAL

No Brasil, a questão do financiamento eleitoral é objeto de debates bastante profícuos. O instituto não é novo, mas suscita questões que ainda não estão totalmente esclarecidas. Nota-se uma evolução considerável na legislação que trata do assunto, especialmente após a Constituição de 1988 e a implementação das eleições diretas. Desse modo, para compreender as propostas de reforma política com base no financiamento de campanha, é preciso examinar o modelo brasileiro de financiamento em si, tanto nos moldes atuais, como também buscando suas bases históricas e ideológicas.

2.1 Evolução normativa

Inicialmente, cumpre aduzir que o primeiro normativo a tratar do financiamento de campanhas eleitorais foi a Lei n. 4.740/65 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) –, no contexto da ditadura militar brasileira, sendo revogada em 1971 pela Lei n. 5.682.

Tendo em vista o período histórico em que se encontram, as referidas normas são ainda fortemente imbuídas das características do regime então vigente, dentre as quais se ressalta o excessivo controle estatal sobre as instituições, especialmente na lei de 1971, período em que o regime militar endureceu a ditadura. Pode ser trazido à colação o exemplo da consideração de partidos políticos como pessoas jurídicas de direito público, com a atribuição de personalidade condicionada ao registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a restrição ao financiamento eleitoral privado¹. Ademais, foi nesse período em que se criou o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – doravante chamado apenas de Fundo Partidário –, instituto da maior relevância nesta seara.

O mais importante marco da abertura dos partidos é a Constituição de 1988, que lhes garantiu efetiva autonomia. No texto da carta política, as agremiações partidárias ganham *status* de pessoas jurídicas de direito privado, cuja personalidade advém do registro civil. No que toca o financiamento de campanhas, a Constituição estabelece três fundamentos: são

¹ Embora o artigo 95, III da Lei 5.682/71 autorizasse doações particulares ao Fundo Partidário, o artigo 91, IV do mesmo diploma possui a exata redação a seguir:

“Art. 91. É vedado aos Partidos:

[...]

IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical”.

vedadas as doações de fontes estrangeiras, a contabilidade deve ser apresentada à Justiça Eleitoral e os partidos terão acesso ao fundo partidário e à gratuidade de rádio e televisão.²

Merece análise a Lei n. 8.713/93, que estabeleceu as normas para as eleições de 1994. Ela foi responsável por promover melhorias na administração dos recursos de campanhas eleitorais. Desse modo, tornou mais rigorosa a constituição de comitês financeiros, ditou regras para a movimentação do capital, legando responsabilidades a partidos e candidatos no que concerne às obrigações adquiridas, além de comandar o modo pelo qual as contas deveriam ser prestadas à Justiça Eleitoral.³ Sua disciplina foi dada pela Resolução n. 14.426/94, do TSE.

Na sequência, regulamentando as eleições de 1996, foi promulgada a Lei n. 9.100/95, disciplinada pela Resolução TSE n. 19.510/96, sem guardar distinções relevantes de sua antecessora.

É preciso esclarecer que essas leis temporárias passaram a adotar o financiamento misto de campanha, e não mais o financiamento público, como ocorria até então. Essa novidade é reflexo dos trabalhos do Congresso Nacional na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que resultou no processo *impeachment* do então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, diante da constatação da realização de “caixa dois”.

A Comissão apurou que houve um acordo entre o senhor Paulo César Farias, tesoureiro de campanha do candidato eleito para presidente, e algumas empresas, a fim de financiar ilegalmente sua campanha eleitoral, caso que ficou conhecido como “Esquema PC”.

Assim, entendeu-se que seria necessária mais uma abertura na legislação pertinente às agremiações partidárias e eleições, com o fito de permitir o financiamento privado. O preço seria a apurada fiscalização desse processo pela Justiça Eleitoral, além do estabelecimento de limites ao valor dessas doações, para evitar que as discrepâncias econômicas entre os financiadores repercutissem na disputa eleitoral.

Outra ruptura ocorreu com o advento da nova Lei dos Partidos Políticos, a Lei n. 9.096/95. Ela trata do Fundo Partidário (e neste ponto, promoveu sensível alteração na matéria, como se verá a seguir), dos legitimados a realizar doações aos partidos e os limites em que elas podem ser feitas, além da fiscalização dessa contabilidade.

² BACKES, Ana Luiza. **Legislação sobre Financiamento de Partidos e de Campanhas Eleitorais no Brasil em Perspectiva Histórica**. dez. 2001. Estudo produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

³ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais: com a íntegra das normas aplicáveis às eleições no Brasil**. 6. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012. p. 39.

Em 1997, mais uma inovação importante: a Lei n. 9.504 foi promulgada para regulamentar todas as eleições vindouras, juntamente com a mencionada Lei n. 9.096/95. Ainda, o regramento de cada novo pleito sofre uma atualização por meio de Resolução emanada do TSE. O exame do financiamento na Lei das Eleições e na Lei dos Partidos Políticos é o objetivo deste Capítulo.

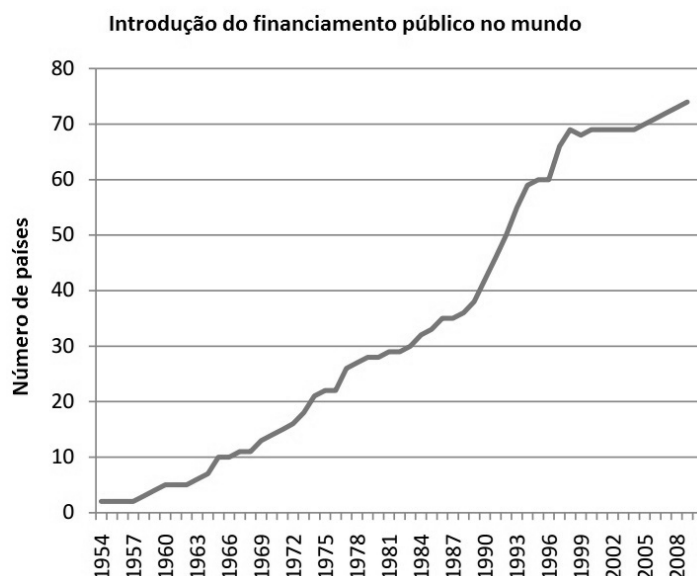
Por fim, a mais recente inovação em termos de legislação eleitoral foi a Lei n. 12.034/09, que alterou as Leis n. 9.096/95 e 9.504/97 e foi a responsável por mudanças na disciplina da prestação de contas.

Essas são as normas primordiais de que se deve ter conhecimento para analisar as bases do modelo ora empregado para financiar partidos e campanhas no Brasil, bem como para compreender a arrecadação de verbas oriundas tanto de fontes públicas, como de fontes privadas. Assim, mostra-se salutar a demonstração de como se dá essa arrecadação.

2.2 Recursos de origem pública

O financiamento público de partidos políticos teve seu berço na América Latina, com Uruguai (1928), Costa Rica (1954) e Argentina (1958). Como já referido, esse custeio foi introduzido no Brasil em 1971 e atualmente é regulamentado na Lei n. 9.096/95. A implantação dessa fonte direta de subsídios para os partidos, embora não seja exclusiva em nenhum país, faz parte de uma tendência mundial, conforme se extrai do Gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 – Crescimento do número de países que adotaram o financiamento público



Fonte: OHMAN, Magnus. **Global Trends in the Regulation of Political Finance**. IPSA-ECPR Joint Conference: Whatever Happened to North-South?. São Paulo, fev. 2011.

A Constituição Federal, em seu artigo 17, § 3º prevê: “Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”. Esse dispositivo é justamente aquele que determina o repasse de verbas públicas para os partidos políticos a fim de garantir sua manutenção e a realização de suas atividades. É preciso ressaltar que, embora o Fundo Partidário seja composto predominantemente de dinheiro público, uma de suas fontes é privada, consubstanciada nas doações de pessoas físicas e, por ora, jurídicas⁴.

A regra estabelece de pronto quais serão as modalidades de financiamento público: o Fundo Partidário, com a ressalva feita, e a propaganda gratuita. A norma tem por inspiração o pluripartidarismo, essencial à República brasileira, pois visa a manter as atividades de todos os partidos políticos, mesmos os de menor expressão.⁵ Vale aduzir que ambos são regulamentados pela Lei n. 9.096/95, sendo a propaganda eleitoral regulamentada pela Lei n. 9.504/97 – Lei das Eleições.

2.2.1 Fundo Partidário

O Capítulo II da Lei n. 9.096/95, que vai do artigo 38 ao 44, é inteiramente dedicado a regulamentar o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos. Trata-se de um fundo mantido pelo Tesouro Nacional, por verbas decorrentes de multas e por doações particulares. Destina-se à manutenção das atividades precípuas de organização e atuação dos partidos políticos no Brasil, representando uma forma de financiamento público, embora, como esclarecido anteriormente, não seja exclusivo.

O artigo 38 da atual Lei dos Partidos Políticos enumera as fontes que compõem o Fundo Partidário. São elas: multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, recursos financeiros fixados por lei, em caráter permanente ou eventual, doações de pessoa física ou jurídica e dotações orçamentárias da União.

Nesse aspecto, a Lei n. 4.740/65 dispunha da seguinte maneira:

Art. 60. É criado o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, que será constituído:

I - das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o art. 75, inciso V.

⁴ Vide item 4.2.4.

⁵ BRASIL. STF. **ADI n. 4.430/DF**. Requerente: Partido Humanista da Solidariedade – PHS; Relator: Ministro Dias Toffoli.

Nota-se o surgimento de uma quarta fonte não prevista originalmente. Essa foi uma inovação promovida pela Lei n. 9.096/95 e é a responsável pelo significativo aumento da arrecadação do Fundo Partidário a partir do ano de 1996. Os números registrados pelo TSE comprovam o salto nesses valores: em 1995, foram arrecadados ao Fundo R\$ 2.298.439,16 (dois milhões, duzentos e noventa e oito mil, quatrocentos e trinta e nove reais e dezesseis centavos); já no ano seguinte, a arrecadação chegou ao montante de R\$ 47.511.529,06 (quarenta e sete milhões, quinhentos e onze mil, quinhentos e vinte e nove reais e seis centavos)⁶. Para facilitar a compreensão, a Tabela 1, elaborada pelo consultor legislativo da Câmara dos Deputados Márcio Nuno Rabat utilizando dados fornecidos pelo TSE⁷ e ora atualizada⁸, indica os valores destinados ao Fundo Partidário no decorrer do tempo. Há ainda a Tabela 3, constante do Anexo A, trazendo os valores do Fundo Partidário distribuídos a cada agremiação partidária em 2014, discriminando os decorrentes de duodécimos e de multas.

Tabela 1 – Apresenta o valor total dos recursos distribuídos pelo Fundo Partidário a cada ano

ANO	Recursos distribuídos em R\$		
1994	729.162,49		
1995	2.298.439,16		
1996	47.511.529,06		
1997	43.110.375,20		
1998	46.345.451,87		
1999	51.486.146,88		
2000	70.224.978,61		
	Duodécimos	Multas	Total
2001	84.111.132,00	7.101.400,00	91.212.532,00
2002	83.605.510,00	7.458.285,00	91.063.795,00
2003	113.868.009,00	8.677.370,00	122.545.379,00
2004	112.695.092,00	8.993.662,00	121.688.754,00
2005	110.530.140,00	12.569.963,00	123.100.103,00
2006	117.875.439,00	24.895.896,12	142.771.335,12
2007	121.174.110,00	34.211.746,31	155.385.856,31
2008	135.614.982,00	34.398.112,77	170.013.094,77
2009	155.448.144,00	29.069.508,88	184.517.652,88
2010	160.375.147,57	36.351.753,51	196.726.901,08
2011	265.351.547,00	43.350.500,00	308.702.047,00
2012	286.288.520,00	63.308.570,00	349.597.090,00
2013	294.168.124,00	67.883.972,96	362.052.096,96
2014	231.146.751,03	42.074.219,43	273.220.970,46

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>. Acesso em: 02 set. 2014.

⁶ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>. Acesso em: 02 set. 2014.

⁷ RABAT, Márcio. **Fundo Partidário**. Jul. 2013. Estudo produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

⁸ Até 25 de agosto de 2014. Até o final do ano, é prevista a distribuição de R\$ 364.335.253,00.

As dotações orçamentárias da União possuem um valor mínimo determinado em lei: o número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. Além disso, o valor repassado pelo Tesouro Nacional ao Fundo Partidário é efetivamente estabelecido pela Lei Orçamentária Anual (LOA), que, assim como a Lei n. 9.096/95, é uma lei ordinária, mas que se sobrepõe a ela de acordo com o critério temporal de aplicação das leis. Isso explica a falta de linearidade no crescimento do montante de dinheiro destinado ao Fundo (*e.g.*, houve recuo no biênio 1997-1998 e em 2004), de modo que a Lei dos Partidos Políticos serve apenas como um piso para a feitura desse cálculo, dado o uso da expressão “valor nunca inferior a”, trazida no art. 38, IV.

Em 2014, o valor a ser repassado ao Fundo Partidário previsto na LOA (Lei n. 12.952/2014) é de R\$ 364.335.253,00 (trezentos e sessenta e quatro milhões, trezentos e trinta e cinco mil, duzentos e cinquenta e três reais), aproximadamente 0,015% (quinze centésimos percentuais) do total do orçamento, calculado em torno de R\$ 2,48 trilhões. Para estabelecer um comparativo, o valor previsto na mesma lei para a Saúde é de aproximadamente R\$ 106 bilhões (cento e seis bilhões de reais), e para a Educação de aproximadamente R\$ 82,3 bilhões (oitenta e dois vírgula três bilhões de reais), representando por volta de 4,25% (quatro vírgula vinte e cinco por cento) e 3,3% (três vírgula três por cento) do total, respectivamente.⁹

A arrecadação das verbas se submete ao seguinte trâmite: consigna-se a previsão orçamentária ao Tribunal Superior Eleitoral através do Anexo do Poder Judiciário; em conta especial do Banco do Brasil, à disposição do TSE, o Tesouro Nacional deve depositar, a cada mês, os duodécimos, além dos valores recebidos pelo pagamento de multas e outras penalidades pecuniárias previstas na legislação eleitoral.¹⁰

A lei ainda determina que, no prazo de cinco dias do depósito, o TSE deve proceder à distribuição dos subsídios do Fundo Partidário para os órgãos nacionais dos partidos. Essa distribuição obedece a determinados critérios.

Inicialmente, quando ainda sob a égide da Lei n. 5.682/71, esses valores eram repartidos na proporção de 20% (vinte por cento) para todas as agremiações igualmente e

⁹ BRASIL. Portal Brasil. **Sancionada Lei de Diretrizes Orçamentárias**. 17 dez. 2013.

¹⁰ RABAT, Márcio. **Fundo Partidário**. Jul. 2013. Estudo produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

80% (oitenta por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados.¹¹

Com a promulgação da Lei n. 9.096/95, o critério de distribuição foi alterado. A partir de então, apenas 1% (um por cento) dos recursos do Fundo Partidário seriam revertidos igualmente a todos os partidos políticos com estatuto registrado no TSE, enquanto os 99% (noventa e nove por cento) restantes seriam repartidos para cada agremiação na proporção do número de votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, desde que cumpridas as condições estabelecidas no artigo 13 da mesma Lei.

O artigo 13 da Lei dos Partidos políticos trata do direito a funcionamento parlamentar. Para que o partido político que elegeu representante em alguma Casa Legislativa possa exercer tal direito, deve obter o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados em cada eleição para a Câmara dos Deputados (excetuados nulos e brancos) em pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de 2% (dois por cento) do total de cada um deles. Esse condicionamento denomina-se cláusula de barreira ou de desempenho.¹²

No ano de 2006, julgando as ADIns n. 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, o STF declarou inconstitucionais a expressão “obedecendo aos seguintes critérios” e os incisos I e II, todos do artigo 41, bem como todo o artigo 13 da Lei n. 9.096/95. De acordo com o Informativo STF n. 451¹³, Excelentíssimos Ministros daquela Corte entenderam por unanimidade que os dispositivos mencionados promoveriam o “massacre das minorias”, por violarem o artigo 1º, V, o artigo 17 e o artigo 58, § 3º da Constituição Federal de 1988, que preceituam, nesta ordem: a consideração do pluralismo político como fundamento da República; a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana; a garantia de representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na constituição das Mesas e das comissões permanentes ou temporárias da respectiva Casa.

Para suprir a lacuna deixada pela decisão do STF, em 21 de março de 2007 foi promulgada a Lei n. 11.459, que criou o artigo 41-A na Lei dos Partidos Políticos. O novo dispositivo previu a divisão dos recursos partidários em 5% (cinco por cento), em partes

¹¹ RIBEIRO, Pedro Floriano. **Organização e estrutura decisória dos maiores partidos brasileiros**: uma análise dos estatutos. Trabalho apresentado no ST 23 – “Partidos e sistemas partidários” – do 34º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG, 2010.

¹² MAGALHÃES, Wladya Maria Dias. **Cláusula de barreira**: conseqüências de sua aplicação para os partidos políticos brasileiros. Fortaleza, CE, 2007. 80 f.; TCC (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Direito, Fortaleza (CE), 2007.

¹³ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo451.htm>>. Acesso em: 03 set. 2014.

iguais, para todos os partidos com seus estatutos registrados no TSE e 95% (noventa e cinco por cento) na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Por fim, em 2013, a Lei n. 12.875 alterou a redação do artigo 41-A, mantendo a proporção em que os aportes são distribuídos, apenas acrescentando o parágrafo único, *in verbis*: “Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29”. O objetivo da norma é estabelecer que o candidato a Deputado nas últimas eleições que troque de legenda não leva consigo os votos recebidos, isto é, não transfere o benefício que angariou do Fundo Partidário de seu antigo partido para o novo, preservando “o direito reconhecido dos partidos políticos ao número de cadeiras que lograram na última eleição, em respeito à vontade soberana dos cidadãos eleitores”¹⁴.

Distribuída a monta, determina a Lei dos Partidos Políticos (artigo 44) que ela deve ser utilizada para a manutenção das sedes e serviços do partido, na propaganda doutrinária e política, no alistamento e campanhas eleitorais, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Importa esclarecer que a mesma lei também estabelece limites para a aplicação de certos recursos. Assim, por exemplo, não pode o partido destinar mais da metade do total dos subsídios recebidos para o pagamento de pessoal. Da mesma forma, não pode a agremiação partidária repassar menos de 20% (vinte por cento) do total recebido para a fundação ou instituto referido no inciso IV. Nesse caso, se ocorrer sobra de verbas ao final do exercício financeiro, estas serão revertidas para outras atividades partidárias. Por fim, no que concerne aos programas de participação das mulheres, o limite mínimo de recursos empregados é de 5%. No exercício financeiro subsequente ao do descumprimento do inciso V, caso ocorra, serão acrescidos 2,5% de todo o montante do Fundo Partidário a que fazem jus para os referidos programas.

Uma última informação diz respeito ao uso de verbas do fundo partidário nas campanhas. Sabe-se que, desde sua gênese, esse fundo tinha por finalidade garantir a existência de múltiplos partidos, mesmo aqueles de pequena representatividade – tenha-se em vista sua previsão na Lei dos Partidos Políticos, e não na Lei das Eleições. No entanto, também se mostra possível o uso desses recursos em campanhas eleitorais, embora, na

¹⁴ BRASIL. STF. **ADIn n. 5.105/DF**. Requerente: Solidariedade – SD; Relator: Ministro Luiz Fux.

prática, sejam pouco expressivos, perfazendo apenas 0,2% (dois décimos percentuais) do total de recursos arrecadados na campanha de 2010¹⁵. Assim, mesmo que o § 1º do artigo 38 da Lei n. 9.096/95¹⁶ tenha sido vetado para manter a estabilidade dos programas sociais do governo, o artigo 44, III da mesma lei permite essa utilização.

2.2.2 Acesso gratuito ao rádio e à televisão

O Fundo Partidário é uma fonte de financiamento público que efetivamente se traduz na transferência de pecúnia aos partidos políticos. No entanto, o financiamento público também é composto de subsídios não monetários, representados pela propaganda política gratuita em rádio e televisão. Tendo em vista os altos custos para a veiculação de publicidade nesses meios de comunicação, sobretudo em horário nobre, poupa-se significativo montante do dinheiro de que dispõem os partidos, pelo que se entende ser essa uma modalidade de financiamento indireto de campanha, que é público porque as emissoras recebem compensação fiscal pela cessão de seu tempo de programação através da dedução do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica¹⁷.

A regra visa a garantir o acesso de todos os partidos a esses importantes veículos de comunicação, de modo que se evite favorecimento a uma ou outra agremiação. Ora, sabe-se que os meios de comunicação de maior expressão no país são integrantes de verdadeiros oligopólios da informação, e não garantir espaço para todos os partidos nesses meios poderia prejudicar aqueles mais frágeis em sua estrutura, ou mesmo aqueles cujos programas vão de encontro aos interesses desses grupos econômicos. Portanto, essa prerrogativa dos partidos e candidatos pode ser exercida somente nos horários definidos em lei.

Neste ponto, é preciso advertir que o tempo total de transmissão somente é distribuído igualmente entre todos os partidos que o tenham requerido quando se trata da propaganda partidária, conforme a Resolução TSE n. 20.034/97 e suas alterações mais o julgamento da ADIn n. 1.351-3/DF, que, como já referido, considerou inconstitucional a cláusula de barreira. Já para a propaganda eleitoral, segundo o artigo 47, § 2º da Lei Eleitoral (artigo 36 da Resolução TSE n. 23.404/14), um terço do tempo total de transmissão é dividido igualmente entre todos os partidos, e os dois terços restantes são divididos na proporção

¹⁵ MANCUSO, Wagner Pralon. **Investimento eleitoral no Brasil**: balanço da literatura e agenda de pesquisa. Trabalho apresentado no 8º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado-RS. ago 2012.

¹⁶ O parágrafo mencionado trazia a seguinte redação: “No ano em que se realizem eleições gerais de qualquer nível, será dobrado o valor das dotações orçamentárias a que se refere o inciso IV”.

¹⁷ Artigo 99 da Lei n. 9.504/97.

do número de representantes na Câmara dos Deputados, seja de uma só agremiação ou de toda a coligação.

Pelo mesmo motivo, é vedada a propaganda paga em rádio e televisão (artigo 45, § 6º da Lei n. 9.096/95 e artigo 44 da Lei n. 9.504/97). Desse modo, evitam-se discrepâncias no tempo dedicado a cada partido, além de poder a Justiça Eleitoral exercer controle sobre a propaganda com mais eficiência.

James A. C. Brown relaciona a propaganda com a sugestão. Para ele, ela se transmuta em uma “tentativa de induzir em outros a aceitação de uma crença específica sem dar razões por si mesmo evidentes ou lógicas para essa aceitação, quer elas existam ou não”¹⁸. Assinala Fávila Ribeiro que deve a propaganda deve ser deliberada e intencional, não se podendo admitir que ela seja fruto de qualquer expressão com poder de influência¹⁹.

O acesso gratuito mencionado em lei engloba tanto a propaganda partidária como a propaganda eleitoral, além das inserções²⁰. Com efeito, o dispositivo não se aplica à propaganda política em geral, que é o gênero cujas espécies são: a propaganda eleitoral, a partidária e a intrapartidária²¹. Isso porque a propaganda intrapartidária é destinada a influenciar na escolha do candidato no âmbito do partido político, devendo ser realizada “de modo silencioso e exclusivamente na órbita do partido político a que pertence o pretendente ao mandato eletivo”²².

Joel José Cândido conceitua tanto a propaganda eleitoral como a propaganda partidária. Para ele, propaganda eleitoral “é uma forma de captação de votos usada pelos partidos políticos, coligações e candidatos, em épocas determinadas por lei, através da divulgação de suas propostas, visando à eleição a cargos eletivos”²³. Djalma Pinto, dedicando-se a definir propaganda partidária, assevera: “é uma divulgação genérica e exclusiva do programa e da proposta política da agremiação partidária, em época de eleição ou fora dela, sem menção a nomes de candidatos a cargos eletivos, exceto os partidários, visando a angariar adeptos ao partido”²⁴.

¹⁸ BROWN, James A. C. *Técnicas de Persuasão*, Rio de Janeiro: Zahar, 1965, p.26. *apud.* RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 445.

¹⁹ RIBEIRO, Fávila. *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁰ “Durante os períodos previstos nos arts. 47 e 49, as emissoras de rádio e televisão e os canais por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, ainda, trinta minutos diários para a propaganda eleitoral gratuita, a serem usados em inserções de até sessenta segundos [...]” (Lei 9.504/97, artigo 51).

²¹ LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. **Direito Eleitoral**. Leme/SP: Imperium, 2008.

²² CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 15. ed., rev. e atual. e ampliada. São Paulo: EDIPRO, 2012, p. 177.

²³ *Ibid.*, *loc. cit.*

²⁴ PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal - noções gerais**. São Paulo: Atlas, 2003.

Depreende-se que a propaganda partidária diz respeito à difusão de assuntos de interesse do partido político²⁵. A Lei dos Partidos Políticos enumera seus objetivos no artigo 45, taxativamente: difundir os programas partidários; transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido; divulgar a posição da agremiação em relação a temas político-comunitários; e promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento).

Há ainda o § 1º no mesmo artigo, em que são trazidas vedações a essa propaganda. Pela regra, a propaganda partidária não pode conter: a participação de pessoa filiada a partido diverso daquele responsável pela sua realização; favorecimento a candidato a cargo eletivo ou a defesa de interesses pessoais ou de outro partido; recursos que distorçam ou falseiem a realidade.

Para a transgressão dessas regras, é prevista a cassação do direito de transmissão no semestre seguinte (artigo 45, § 2º). Se a infração ocorre em transmissão em bloco, perde-se totalmente o direito de transmissão no semestre subsequente. Já se ocorre em inserção, perde-se o direito a cinco vezes o tempo da infração no semestre seguinte.

A principal reserva feita a respeito da propaganda partidária, contudo, é quanto aos anos eleitorais, em que ela fica proibida no segundo semestre (artigo 36, § 2º, da Lei n. 9.504/97). Como se vê, a regra foge ao âmbito da Lei dos Partidos Políticos porque incide diretamente na questão da propaganda eleitoral. E é essa a justificativa de sua existência: a propaganda partidária é voltada a difundir os ideais defendidos pelo partido; a propaganda eleitoral, por outro lado, tem o objetivo de promover uma candidatura.

A Lei das Eleições, por sua vez, é responsável por regulamentar a propaganda eleitoral e, no caso das eleições de 2014, compartilha essa tarefa com a Resolução TSE n. 23.404/14. Ela pode ser transmitida por rádio e televisão gratuitamente (caso ora tratado) e por meio de panfletos, cartazes etc. Para o tema em análise, importa aduzir acerca da propaganda em rádio e televisão, pois envolve o financiamento público de campanha.

A propaganda eleitoral tem como fim principal levar ao conhecimento da população o projeto político de determinado candidato a cargo eletivo e, assim, convencê-la a oferecer seu voto àquele programa. Segundo Djalma Pinto (2003), a Constituição Federal

²⁵ Cf. Resolução TSE n. 20.034/97, que traz instruções para o acesso gratuito ao rádio e à televisão pelos partidos políticos.

estabelece dois parâmetros que devem reger a propaganda eleitoral: a liberdade de expressão (art. 5º, IV) e a igualdade entre os postulantes (art. 14, § 9º).

Divide-se a propaganda eleitoral em lícita, criminosa e irregular. Lícita é a propaganda veiculada em rádio ou televisão nos 45 (quarenta e cinco) dias anteriores à antevéspera da eleição, em horários determinados em lei (artigo 47 da Lei Eleitoral), de que conste a legenda do partido e esteja em língua nacional (artigo 242 do Código Eleitoral) com uso da Linguagem Brasileira de Sinais e de legendas (artigo 44, § 1º da Lei das Eleições), respeitando a moral e os bons costumes, bem como a honra dos demais candidatos (parágrafos do artigo 53 da Lei n. 9.504/97).

As hipóteses de propaganda eleitoral criminosa são trazidas nos artigos 323 a 335 do Código Eleitoral. Entre outros exemplos, é crime veicular fatos inverídicos em relação a partidos ou candidatos capazes de exercer influência sobre o eleitorado (artigo 323), como também fazer propaganda em língua estrangeira (artigo 335). Residualmente, encontra-se a propaganda irregular, entendida como a que vai de encontro ao regramento legal para a propaganda sem, no entanto, incorrer nas condutas previstas como criminosas no Código Eleitoral. Os casos de propaganda irregular são aqueles arrolados no artigo 243 do mesmo Código, ou que contrariem as disposições contidas nos artigos 36 a 57-I da Lei n. 9.504/97.

2.3 Recursos de origem privada

A outra fonte de verbas de campanha são as particulares. Essa fonte é a mais importante para os partidos e candidatos, pois, embora haja limites legalmente estabelecidos, a arrecadação é muito vultosa, sobretudo por parte de empresas que mantêm relações com os governos em todas as suas esferas. Wagner Pralon Mancuso²⁶ elaborou tabelas com informações acerca do total de doações na campanha de 2010. A Tabela 2, a seguir, traz os valores arrecadados, utilizando dados fornecidos pelo TSE. Já a Tabela 4, constante do Anexo B, especifica os maiores contribuidores para campanhas naquele pleito.

Tabela 2 – Recursos investidos na campanha eleitoral de 2010

FONTES	VALOR (R\$)	%
Pessoas jurídicas	2.212.077.033,99	74,4
Pessoas físicas	430.421.298,95	14,5
Recursos próprios	303.369.903,97	10,2

²⁶ MANCUSO, Wagner Pralon. **Investimento eleitoral no Brasil**: balanço da literatura e agenda de pesquisa. Trabalho apresentado no 8º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado-RS. ago. 2012.

Comercialização de bens e realização de eventos	19.787.308,77	0,7
Fundo partidário (diretórios nacionais e estaduais)	6.554.091,01	0,2
Rendimentos de aplicações financeiras	7.044,83	0,0
Total	2.972.216.681,52	100,0

Fonte: TSE.

Interessante notar que a partir da campanha de 2010, a doação por meio da internet foi implantada para a angariação de recursos de pessoas físicas (Lei n. 9.504/97, artigo 23, § 4º, III, incluído pela Lei n. 12.034/09). A inovação foi reflexo da massiva arrecadação de valores por esse meio na campanha presidencial estadunidense, em que dos US\$ 778,642,962 (setecentos e setenta e oito milhões, seiscentos e quarenta e dois mil, novecentos e sessenta e dois dólares) arrecadados por Barack Obama²⁷, aproximadamente US\$ 500 milhões (quinhentos milhões de dólares), ou 64% (sessenta e quatro por cento), provieram de doações online²⁸. Todavia, no Brasil, o mecanismo foi pouco utilizado. Em 2010, a campanha que mais arrecadou por essa via foi a da presidente Dilma Rousseff, somando ínfimos R\$ 180 mil (cento e oitenta mil reais), ou 0,13% (treze centésimos percentuais) do total de mais de R\$ 135 milhões (cento e trinta e cinco milhões de reais) angariados. Em 2014 não tem sido diferente. Até o final do mês de agosto, a candidata Marina Silva foi a maior arrecadadora, com R\$ 225 mil (duzentos e vinte e cinco mil reais), que perfazem somente 0,15% (quinze centésimos percentuais) do teto estipulado para a campanha – R\$ 150 milhões (cento e cinquenta milhões de reais).²⁹

O artigo 17 da Lei Eleitoral confere aos partidos e candidatos responsabilidade pelas despesas de campanha. O artigo subsequente (17-A) determina a necessidade de uma lei que estipule o limite de gastos das campanhas, a ser promulgada até o dia 10 de junho do ano eleitoral. Na ausência da lei citada, cabe às agremiações delimitar um teto de gastos e comunicar à Justiça Eleitoral, que lhe dará ampla publicidade.

Joel José Cândido alerta para uma possível inconstitucionalidade no dispositivo, aduzindo que a lei que determina o teto de despesa para as eleições deveria ser submetida ao Princípio da Anualidade da Lei Eleitoral (artigo 16 da Constituição Federal) e, desse modo, não poderia ser aplicada à eleição do mesmo ano em que fosse elaborada.³⁰

A posição, contudo, parece não proceder, tendo em vista que o mencionado princípio refere-se à lei que altera o processo eleitoral. No caso da lei que estabelece esse teto,

²⁷ ESTADOS UNIDOS. FEC. **Candidate Summary Reports - 2007-2008 Cycle**.

²⁸ VARGAS, Jose Antonio. Obama Raised Half a Billion Online. **The Washington Post**, 20 nov. 2008.

²⁹ Dilma e Marina conseguem só 0,3% das doações pela internet. **Valor Econômico**, 18 set. 2014.

³⁰ CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 15. ed., rev. e atual. e ampliada. São Paulo: EDIPRO, 2012, p. 454.

sem ingressar em discussões mais alongadas acerca do uso da terminologia pelo dispositivo em comento, não se enseja alteração do processo eleitoral, e sim sua regulamentação, estando a regra, portanto, consentânea com o texto constitucional. Como bem assevera o próprio STF no julgamento da ADIn n. 3.741-2/DF, medidas procedimentais que intentem aprimorar o processo eleitoral não se submetem ao referido princípio.

A experiência tem demonstrado que a primeira parte do artigo 17-A não possui eficácia. Desde a promulgação da Lei das Eleições, não foi editada a lei a que o dispositivo se refere, sendo legado aos partidos a tarefa de se autolimitarem.³¹ Na prática, isso corresponde à ausência de limites para o recebimento e emprego de recursos, o que contribui para a ação de empresas interessadas em garantir benefícios na legislatura vindoura. Ressalve-se que a Lei n. 12.891/13 incluiu o parágrafo único no artigo 26, estipulando o limite de 10% do gasto total de campanha para despesas com alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais e de 20% para despesas com aluguel de veículos automotores. Contudo, sendo o valor global ilimitado na prática, essa regra também não representa a regulação almejada.

A regra do artigo 18 coaduna-se com a de seu antecessor. Segundo sua redação, devem os partidos fixar um valor máximo de despesas a serem realizadas durante a campanha com cada cargo eletivo. Esse montante não pode ultrapassar o limite já consignado pela regra do artigo 17-A. No caso de coligação, cada agremiação componente estabelece seu teto.

O grande montante de recursos privados repassados às campanhas, entretanto, contrasta com as limitações trazidas em lei. A regulamentação do tema é dada pela Lei n. 9.504/97 e traz uma série de vedações que tem por finalidade a garantia de isonomia entre candidatos e a lisura na prestação de contas.³²

A primeira limitação a essas doações refere-se ao tempo em que podem ser realizadas. Segundo a Lei n. 12.034/09, que altera a Lei das Eleições, em seu artigo 22-A, § 2º, os candidatos e comitês financeiros estão autorizados a captar valores – bem como realizar despesas – a partir do momento em que tiverem realizado a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ e recebido da Justiça Eleitoral o respectivo número de registro. Esse requisito serve para efetivar o controle sobre as movimentações financeiras.

Os recursos para o financiamento das campanhas políticas podem provir das seguintes fontes: a) recursos próprios do candidato; b) contribuições e doações de pessoas físicas; c) contribuições e doações de pessoas jurídicas; d) recursos públicos

³¹ SATO, Luciano Tadau Yamaguti. Minirreforma eleitoral: “baratear” as campanhas e diminuir o espaço para o debate democrático. *Revista eletrônica EJE*, n. 2, ano 4, 10 abr. 2014.

³² CHAMON, Omar. Limites às doações eleitorais. *Revista Jurídica “9 de Julho”*: Temas de Direito Eleitoral. Procuradoria da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, ago. 2010.

provenientes do fundo partidário; e) doações de outros candidatos, partidos políticos ou comitês financeiros; f) receita decorrente da comercialização de bens ou da realização de eventos. Numerário provindo de fontes que não sejam essas expressamente indicadas é considerado ilícito, devendo sofrer os rigores da lei. Pessoas físicas podem fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido ao disposto nesta Lei.³³

Denise Goulart Schlickmann aponta uma falha nesse processo: a legislação trata somente fontes autorizadas a doar para campanhas sem, no entanto, determinar a criação de um “aparato de fiscalização do recebimento dessas contribuições”³⁴.

Ainda na Lei n. 12.034/09, em seu artigo 23, é facultado às pessoas físicas fazerem doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para as campanhas. As doações estimáveis em dinheiro referidas no dispositivo são as prestações de bens ou serviços em prol da campanha eleitoral e que possam ter seu valor exprimido na moeda nacional.

Da mesma forma que são enumeradas as fontes lícitas, a lei também veda contribuições de determinadas fontes. Assim, ficam proibidas as doações de qualquer modo oriundas de entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida total ou parcialmente pelo Poder Público; concessionário ou permissionário de serviço público, entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba subsídios do exterior; entidades beneficentes ou religiosas; entidades esportivas que recebam encargos públicos; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público (artigo 24 da Lei n. 9.504/97).

A vedação dessas fontes é motivada pelo desejo do legislador de evitar a influência indesejada que a contribuição desses entes poderia exercer nos candidatos. O exemplo a ser destacado é o da vedação a recursos advindos de pessoas ou instituições do exterior. Caso essa fonte fosse permitida, haveria o risco de distorções no exercício dos mandatos, que poderiam ser exercidos sob a égide de princípios ou interesses de pessoas alheias ao processo político interno da nação e desprivilegiariam a soberania do povo e do Estado brasileiros.

O dispositivo examinado nesta oportunidade não passa ao largo de críticas. Fala-se que a vedação de contribuições de entidades de classe ou sindicais é resquício do controle exercido sobre essas instituições característico do regime militar outrora vigente no Brasil. O

³³ AGRA, Walber de Moura. Financiamento de campanha e prestação de contas. **Estudos Eleitorais**, v. 5, n. 2, mai.-ago. 2010. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. p. 9.

³⁴ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**: com a íntegra das normas aplicáveis às eleições no Brasil. 6. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012. p. 147.

argumento é de que negar a possibilidade de doação desses órgãos corresponde a negar-lhes a livre manifestação de vontade e tolher-lhes o papel de representação de determinado grupo social de trabalhadores, que devem desempenhar também no âmbito da política.³⁵ A matéria foi objeto de apreciação pelo STF em 1994 (ADIn-MC n. 1.076-0/DF), oportunidade em que a Corte decidiu pela constitucionalidade da regra, dado que a Constituição Federal distingue entidades de classe das associações civis em geral (artigo 5º, LXX).

Outrossim, critica-se a possibilidade de empresas contratadas pelo Estado poderem realizar doações enquanto entidades que recebem verbas públicas são submetidas à vedação. Ora, são elas as principais interessadas na destinação das verbas dos contratos públicos. Assim sendo, possuem o aval do Estado para lançar mão de seu capital para influenciar nos futuros atos de gestão dos candidatos eleitos.³⁶ Das vinte maiores doadoras para a campanha de reeleição da presidente Dilma Rousseff, por exemplo, quinze foram contratadas pelo governo federal em seu primeiro mandato.³⁷

Retomando a exposição, por fim, existe um limite percentual calculado sobre os rendimentos da pessoa que realiza a doação. No caso de pessoas físicas, o limiar a que pode chegar sua contribuição é 10% (dez por cento) da renda auferida no ano anterior ao da eleição (artigo 23, § 1º da Lei n. 9.504/97). Nesse caso, comportam-se duas exceções: *a*) não se incluem na contagem as doações estimáveis em dinheiro correspondentes à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do financiador de valor igual ou inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) (§ 7º do mesmo artigo); *b*) não são contabilizados os gastos realizados por eleitor em prol de candidato de sua preferência até o valor de um mil UFIR, desde que não reembolsado (artigo 27). Para pessoas jurídicas, o limite legal é de 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição (artigo 81, § 1º).

Quanto aos recursos empregados pelo próprio candidato, a Lei Eleitoral determina apenas que sua aplicação deve respeitar o limite imposto no artigo 17-A. No entanto, a Resolução TSE n. 23.406/2014 impõe o limite de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio do candidato constante nos registros da Receita Federal, no exercício anterior ao do ano da eleição (declaração de Imposto de Renda – Pessoa Física). A norma, entretanto, rege apenas as eleições de 2014, não representando efetiva alteração da Lei das Eleições.

³⁵ TAVARES, Rafael Vieira Bruno. **Análise dos sistemas de financiamento de campanhas como meio de combate ao caos político brasileiro**. Fortaleza, CE, 2007. 78 f.; TCC (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Direito, Fortaleza (CE), 2007. p. 51.

³⁶ *Ibid.*, *loc. cit.*

³⁷ RIZZI, Renata. Renata Rizzi: Doações de campanha e interesses privados, a separação necessária. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 23 out. 2014.

Caso algum desses limites seja extrapolado, os partidos se sujeitam ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes o da transgressão (artigo 23, § 3º), sem prejuízo da abertura de eventual ação de investigação por abuso de poder econômico, podendo culminar na cassação do mandato (artigo 22 da Lei Complementar n. 64/90). Outras possíveis consequências da inobservância da margem legal para doação e realização de despesas são a perda do Fundo Partidário no ano subsequente ao da eleição (artigo 25) a proibição de participar de licitações e de celebrar contratos com o Poder Público pelo prazo de 5 (cinco) anos (artigo 81, § 3º da Lei das Eleições).

Com o fito de simplificar a fiscalização da Justiça Eleitoral, a Lei n. 9.504/97 determina a criação de comitês financeiros para administrar as receitas e despesas de campanha de cada candidato (artigo 19), a abertura de conta bancária (artigo 22) – sob pena de desaprovação de contas (§ 3º). Ao final do período eleitoral, devem os candidatos prestar contas, apresentando o extrato da conta bancária, que deve conter toda a movimentação financeira da campanha. Cabe à Receita Federal do Brasil realizar o confronto dos dados para atestar a lisura da campanha (artigo 25, § 4º da Res. TSE n. 23.406/14). Além disso, o artigo 28 da lei estabelece que, nos dias 06 de agosto e 06 de setembro, devem as coligações e candidatos publicar na internet relatório detalhado dos recursos arrecadados e empregados. O objetivo é dar fácil acesso dessas informações para o eleitorado, como forma de expor a transparência almejada no pleito.³⁸

³⁸ CASTRO, Edson de Resende. Campanhas eleitorais transparentes. **MPMG Jurídico**, ano II, n. 10. jul./ago./set. 2007. p. 61-62.

3 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE CUSTEIO DAS ELEIÇÕES

A opção legislativa a respeito do financiamento de campanhas no Brasil foi por um sistema misto, em que se conciliam fontes públicas e privadas, tendo os dados das eleições passadas revelado significativa predominância destas sobre aquelas, sobretudo devido à permissividade encontrada nas normas que regem o instituto, com limites percentuais, conforme discutido anteriormente.

No mundo, é possível detectar modelos de financiamento tendentes tanto à prevalência do financiamento privado, como também do público. A justificativa para essas diferenças reside na construção histórica de cada nação, bem como do amadurecimento das instituições políticas locais, ora dando-se preeminência ao controle estatal sobre a contabilidade partidária e eleitoral, ora homenageando a ampla liberdade de os cidadãos apoiarem os candidatos com quem simpatizem da maneira que lhes convier.

Discorre Cristiane Rachel Pironi: “Apesar dos pontos positivos do financiamento político, são seus pontos negativos que vêm gerando debates em todas as democracias do mundo”.³⁹ Denis Urazato Pereira observa a dinâmica da matéria nos países, causada pelo descumprimento sistemático da lei eleitoral: “Há décadas se observa um processo de edição de normas, denúncias de escândalos, reformas legislativas, novos escândalos e novas reformas, mais especialmente em países menos desenvolvidos”.⁴⁰ Disso se extrai que o financiamento eleitoral é salutar, porém os países têm muita dificuldade para estabilizar sua regulamentação, devido à burla recorrente às determinações legais pertinentes ao tema.

As referidas instabilidades políticas levaram à edição de normas muito variadas a depender do país – isto é, muito particulares. Os parlamentares escolheram caminhos distintos para tentar solucionar a crise, o que resultou na pluralidade de regimes de financiamento que hoje se encontra no mundo.

Isso posto, incumbe analisar a forma como o financiamento eleitoral é tratado internacionalmente. O estudo será feito sobre modelos que dão primazia a características distintas do financiamento, servindo nesta oportunidade como representantes do custeio predominantemente público e privado. Ressalva-se que as nações pelo mundo adotam os mais diferentes tipos de aporte. O objetivo é expor as características de cada paradigma para

³⁹ PIRONI, Cristiane Rachel. **Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais**. Volume 1. Dissertação (Mestre em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. p. 120.

⁴⁰ PEREIRA, Denis Urazato. **Financiamento Público de Campanha Eleitoral e Representação Política**. Monografia (especialização) - Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2008. p. 36.

facilitar o enquadramento das demais nações nesta ou naquela tendência e, ao final, contribuir com a reflexão do modelo mais adequando à realidade brasileira.

3.1 Estados Unidos: Congresso x Suprema Corte

As campanhas políticas nos Estados Unidos são marcadas pelo excessivo emprego de recursos, superando-se a barreira de seis bilhões de dólares nas eleições de 2012.⁴¹ Esses valores são atingidos graças à grande liberdade defendida pelos ideais daquele país, sendo o financiamento eleitoral incentivado ainda mais em decisão da Corte Suprema que extinguiu os tetos das doações para campanhas, conforme será aduzido a seguir. Porém, antes de analisar o momento atual, é preciso compreendê-lo lançando mão de uma observação do aprimoramento do instituto naquela nação ao longo dos anos.

A primeira regulamentação concernente ao financiamento eleitoral nos Estados Unidos foi editada em 1867, por força de uma lei federal que proibia a requisição de contribuições a membros da *Navy Yard* por parte de oficiais federais.

Ao longo dos cem anos subsequentes, o Congresso aprovou uma série de leis que buscavam mais ampla regulamentação do financiamento de campanhas federais. Essas iniciativas legislativas, tomadas em conjunto, tentaram: limitar contribuições para que indivíduos ricos e grupos de interesses especiais não tivessem uma influência desproporcional sobre as eleições federais; proibir certas fontes de recursos destinados às campanhas federais; controlar os gastos de campanha; e exigir a publicação das finanças de campanha para impedir abusos e para instruir o eleitorado.⁴²

Entre as leis mais importantes editadas nesse período, encontram-se o *Tillman Act* (1907), o *Publicity Act* (1910) e suas emendas, o *Federal Corrupt Practices Act* (1925), o *Hatch Act* (1939) e suas emendas, o *Taft-Hartley Act* (1947) e o *Revenue Act* (1971). Entre outras inovações, os bancos e empresas estadunidenses foram proibidos de realizar doações diretas às campanhas federais, rol a que se uniram posteriormente os sindicatos, além de serem estabelecidos limites para as contribuições legais. No entanto, ainda havia falhas, de forma que essas regras eram frequentemente desrespeitadas. Isso levou o Congresso dos

⁴¹ CHOMA, Russ. **The 2012 Election: Our Price Tag (Finally) for the Whole Ball of Wax.** Center of Responsible Politics, 2013.

⁴² “Over the next hundred years, Congress enacted a series of laws which sought broader regulation of Federal campaign financing. These legislative initiatives, taken together, sought to: limit contributions to ensure that wealthy individuals and special interest groups did not have a disproportionate influence on Federal elections; prohibit certain sources of funds for Federal campaign purposes; control campaign spending; and require public disclosure of campaign finances to deter abuse and to educate the electorate.” (ESTADOS UNIDOS. FEC. **Appendix 4: The Federal Election Campaign Laws: A Short History.**)

Estados Unidos a editar o *Federal Election Campaign Act* (FECA), em 1971, com o intuito de moralizar a prestação de contas dos candidatos.⁴³

O FECA foi editado para restringir o aumento dos custos de campanha e fortalecer os requerimentos da lei federal para a feitura de relatórios de gastos de campanha. Para atingir essa reforma, combinou duas abordagens: em primeiro lugar, determinou quais seriam os gastos a ser realizados nas campanhas eleitorais federais e, em segundo lugar, tornou rigorosa a disciplina da prestação de informações por parte de candidatos federais e comitês políticos.⁴⁴

O caso *Watergate*, escândalo envolvendo recursos não contabilizados na campanha de reeleição do presidente Nixon⁴⁵, culminou no reforço das restrições firmadas pelo FECA e na demanda por mais transparência no processo de acompanhamento das doações e gastos eleitorais, ensejando a elaboração da *Election Act Amendment* (1974), que tornou mais rígidos os limites de doação para os candidatos a cargos públicos, do uso de recursos do próprio candidato em sua campanha e do montante total de recursos aplicados em determinada campanha.⁴⁶

Em 1975, o Congresso criou a *Federal Election Commission* (FEC), uma agência reguladora independente incumbida de administrar e fiscalizar o cumprimento do FECA. Seus objetivos são divulgar informações concernentes aos subsídios de campanha, fazer observar o cumprimento da legislação eleitoral, com seus limites e proibições, bem como supervisionar o financiamento público das eleições.

O FEC é composto por seis membros, chamados *Commissioners*, que são indicados pelo presidente e ratificados pelo Senado, cujos mandatos duram seis anos para quatro membros e dois anos para os demais. No máximo três *Commissioners* podem pertencer ao mesmo partido político e para aprovar decisões é necessária a adesão da maioria absoluta. Tal medida visa a neutralizar a atividade do órgão diante dos ideais partidários. Por fim, a Presidência do FEC é alternada anualmente entre seus membros. Cada membro só pode assumi-la uma vez a cada mandato.⁴⁷

⁴³ SILVA, Júlio César Casarin Barroso. **Financiamento de campanhas políticas e igualdade política: uma perspectiva liberal-igualitária.** Trabalho apresentado no GT 13 – “Financiamento político no Brasil” – do 35º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2011. p. 2.

⁴⁴ CORRADO, Anthony *et al.* **Campaign Finance Reform: A Sourcebook.** Washington, DC: Brookings Institution, 1997. p. 52.

⁴⁵ **A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral.** São Paulo: Instituto Ethos, 2014. p. 8.

⁴⁶ RAJA, Raymond J. La; SCHAFFNER, Brian F. The effects of campaign finance spending bans on electoral outcomes: Evidence from the states about the potential impact of Citizens United v. FEC. **Electoral Studies**, v. 33, mar. 2014. p. 203.

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.fec.gov/about.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2014.

No caso *Buckley v. Valeo*, a Suprema Corte norte-americana decidiu pela inconstitucionalidade da limitação aos gastos de campanha, por violar a liberdade de expressão, e da limitação à utilização de recursos do próprio candidato⁴⁸. É preciso esclarecer que na mesma decisão foi assentada a constitucionalidade da limitação para as doações. A diferença entre gastos e doações repousa no modo como é executada a ação em benefício do candidato. Transferir dinheiro diretamente para a campanha traduz uma doação, enquanto empregar recursos e esforços para promover o candidato traduz um gasto.⁴⁹

Como consequência dessa decisão da Suprema Corte, o Congresso editou emendas ao FECA nos anos de 1976 e 1979. As alterações incluíam a revogação do limite de gastos para candidatos que rejeitaram o aporte público – interpretando-se, *a contrario sensu*, que aqueles que o aceitaram se submeteriam aos limites postos anteriormente –, a restrição às contribuições de empresas e sindicatos e a simplificação das regras atinentes aos relatórios de contabilidade das campanhas.⁵⁰

Como reflexo do escândalo envolvendo a Enron Corporation e o patrocínio de campanhas por todos os Estados Unidos⁵¹, o Congresso editou em 2002 o *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA) ou *McCain–Feingold Act*. Essa lei representou uma nova tentativa de estabelecer limites para a utilização de recursos em campanhas eleitorais, definindo um limiar de doação aos partidos políticos, bem como proibindo a veiculação de propaganda eleitoral financiada por pessoas jurídicas. Juntamente com o FECA, o BCRA representa a base do modelo de financiamento eleitoral vigente nos Estados Unidos.⁵²

No entanto, em 2010, analisando o caso *Citizens United v. Federal Electoral Commission*⁵³, a Suprema Corte estabeleceu que não cabe ao Poder Legislativo limitar os gastos políticos de empresas, feitos por meio dos *Political Action Committees* (PACs), incluindo-as no âmbito de proteção da Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, que proíbe o Congresso de estreitar a abrangência de certos direitos fundamentais⁵⁴.

⁴⁸ ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

⁴⁹ HOLMES, Stephen. “**Liberal Constraints on Private Power?:** reflexions on the origins and rationale of access regulation”, *In*: LICHTENBERG, Judith. *Democracy and the Mass Media: A Collection of Essays*. Cambridge University Press, 1990. *apud* SILVA, Júlio César Casarin Barroso. **Financiamento de campanhas políticas e igualdade política: uma perspectiva liberal-igualitária**. Trabalho apresentado no GT 13 – “Financiamento político no Brasil” – do 35º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG, 2011.

⁵⁰ ESTADOS UNIDOS. FEC. **Appendix 4: The Federal Election Campaign Laws: A Short History**.

⁵¹ NATTA JR., Don Van. ENRON'S COLLAPSE: THE POLITICIANS; Enron Spread Contributions on Both Sides of the Aisle. **The New York Times**. 21 jan. 2012

⁵² SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento da política nos Estados Unidos. Uma aproximação descritiva. *In*: **Estudos e Análises de Conjuntura**, v. 2, 2010. p. 7.

⁵³ ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. (2010).

⁵⁴ ESTADOS UNIDOS. **United States Bill of Rights**, 15 dez. 1791.

Mais recentemente, a Suprema Corte privilegiou novamente a liberdade de expressão ao decidir sobre o caso *McCutcheon v. Federal Election Commission*.⁵⁵ Segundo o órgão máximo do Judiciário estadunidense, a limitação para doação agregada, isto é, a limitação para doação a mais de um candidato por pessoa física representa mera supressão dos recursos aplicados em campanha, não se consubstanciando em efetivo combate à corrupção ou à aparência de corrupção. Nesta oportunidade, a Primeira Emenda foi novamente invocada para fundamentar a decisão.⁵⁶

O quadro de financiamento de campanha ora existente nos Estados Unidos é: os candidatos a cargos federais são financiados somente pelo setor privado; já os aspirantes a presidente podem optar pela subvenção pública, sujeita a limites de gastos, ou pelo custeio privado. Em todo caso, existe a possibilidade de financiamento por meio dos PACs e do *Soft Money*, como será analisado a seguir.

3.1.1 Fonte privada

A linha do tempo anteriormente elaborada demonstra a consagração dos ideais liberais norte-americanos, sobretudo pelo Judiciário daquele país, em que o exercício do poder financeiro é entendido como expressão da liberdade individual. Assim, a possibilidade seu emprego em benefício de candidato, agremiação partidária ou causa deve ser garantido e minimamente regulado. Assim, a legislação prevê certos tetos para contribuições diretas de particulares, chamadas de *Hard Money*, além de proibir doações por pessoas jurídicas.

A priori, cumpre definir o conceito e as atribuições dos *Political Action Committees*. Esses “comitês de ação política” foram criados a partir de 1944 para coordenar a arrecadação e o encaminhamento dos recursos provindos de grupos de trabalhadores que estão, por óbvio, ligados a empresas ou sindicatos, para campanhas pró ou contra candidatos a cargos eletivos, iniciativas populares, referendos ou a promulgação de normas. Contudo, sabe-se que as pessoas jurídicas estão, desde 1907, proibidas de contribuir financeiramente com os partidos e campanhas. Desse modo, os PACs se consubstanciam numa saída para essa vedação, pois não são corporações ou entidades de classe que realizam a contribuição, e sim as pessoas físicas que as compõem, em conjunto. A FEC, reconhecendo a legitimidade de sua atividade, estipulou condições para seu funcionamento: o registro no órgão de controle, a

⁵⁵ GUEDES, Néviton. Empresas e o direito de participar do debate político-eleitoral. *Consultor Jurídico*. 22 mai. 2014.

⁵⁶ ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *McCutcheon v. Federal Election Commission*, 572 U.S. (2014).

imposição de tetos de contribuição e a prestação de contas. Atualmente, por volta de um terço dos recursos captados pelos candidatos em eleições legislativas federais provem deles.⁵⁷

Os limites de doações – tanto o valor como o tempo em que se pode contribuir – variam de acordo com a entidade beneficiada. Assim, um cidadão ou um PAC tem limites variáveis caso esteja doando a um candidato, a um PAC ou a um comitê financeiro, municipal, estadual ou nacional.

Os valores atualizados dos tetos para pessoas físicas são, por ciclo eleitoral (correspondente a um biênio) de US\$2,600* (dois mil e seiscentos dólares) caso esteja doando para candidatos e, por ano, de US\$32,400* (trinta e dois mil e quatrocentos dólares) para doação a comitês nacionais, de US\$10,000 (dez mil dólares) para doação a comitês locais ou estaduais e de US\$5,000 (cinco mil dólares) para doação a outros comitês.⁵⁸

Os limites para contribuições de PACs são, por ciclo eleitoral, de US\$5,000 (cinco mil dólares) caso esteja doando para candidatos e, por ano, de US\$15,000 (quinze mil dólares) para doações a comitês nacionais, de US\$5,000 (cinco mil dólares) para doações a comitês locais ou estaduais e de US\$5,000 (cinco mil dólares) para doações a outros comitês. Esses e todos os demais valores estão discriminados na Tabela 5, trazida no Anexo C.

Quanto às empresas e sindicatos, foram encontradas duas vias para a realização de contribuições legais, mesmo diante das reservas feitas pelo *Tillman Act*. A primeira são os PACs, já mencionados, e a segunda foi o *Soft Money*.

3.1.2 *Soft Money*

A nomenclatura *Soft Money* faz contraponto ao *Hard Money*, já mencionado, justamente porque não se submete a limitações. Trata-se do dinheiro arrecadado para campanhas ou da propaganda em benefício de determinados candidatos aproveitando-se de brecha na legislação norte-americana, que deixa de regular algumas fontes privadas de financiamento eleitoral, permitindo que candidatos e agremiações partidárias se beneficiem com recursos ilimitados que não necessitam ser reportados ao FEC.

O professor Bruno Wilhelm Speck cita como exemplos de *Soft Money* o repasse de fundos aos partidos, as contribuições feitas em nível estadual e municipal em alguns

⁵⁷ Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/resources/dollarocracy/04.php>>. Acesso em 10 out. 2014.

* Esses valores são atualizados de acordo com a inflação.

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.fec.gov/pages/brochures/contriblimitschart.htm>>. Acesso em 10 out. 2014.

estados e a realização de campanhas temáticas.⁵⁹ No primeiro exemplo citado, menciona que há influência nas eleições federais porque muitas vezes os recursos doados por particulares a partidos políticos são transferidos para suas campanhas, importando em gastos, cujos limites foram extintos pela Suprema Corte. Isso ocorre porque a lei norte-americana deixa de regular esse tipo de arrecadação, permitindo que ele seja feito sem o controle do FEC.

No segundo exemplo, destaca a incongruência entre a legislação estadual e federal que rege o tema do financiamento eleitoral. Segundo informações do autor, em 28 (vinte e oito) dos cinquenta estados norte-americanos, a legislação é permissiva quanto ao patrocínio de campanhas por empresas. Assim, não é raro que as contribuições feitas em nível estadual sejam repassadas às campanhas federais de forma legal através das ligações entre os comitês nacional e estadual/municipal dos partidos.

Às corporações que realizam as doações mencionadas nesses dois exemplos dá-se a alcinha de 527. O número diz respeito à seção 527 do *Internal Revenue Code*, que enquadra as instituições sem fins lucrativos na isenção do imposto de renda, e a referência foi feita originalmente na análise da Suprema Corte sobre o caso *Buckley v. Valeo*.⁶⁰ Acerca desses grupos, ressalva-se que a doação de recursos é possível somente para as agremiações partidárias, jamais diretamente para as campanhas eleitorais.

No terceiro caso, o professor observa que pode ser levado benefício ou prejuízo ao candidato por meio de campanhas a favor ou contra determinados temas, tais como aborto, guerras, homofobia, a depender do que ele defende. É o modo de expressão mais sutil do *Soft Money*, mas ainda muito influente nas campanhas. É preciso destacar que nas campanhas realizadas nessa modalidade é vetado mencionar candidatos ou estar diretamente ligadas a seus programas de governo.

3.1.3 Fonte pública

Ao contrário do Brasil, em que os recursos públicos advindos diretamente do Tesouro são estipulados na lei orçamentária anual, nos Estados Unidos esses recursos são definidos pela opção dos cidadãos em doar US\$3 (três dólares) do seu imposto de renda e são utilizados nas campanhas para presidência. Portanto, não é estipulado valor fixo para a arrecadação de recursos oriundos desta fonte.

⁵⁹ SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento da política nos Estados Unidos. Uma aproximação descritiva. In: **Estudos e Análises de Conjuntura**, v. 2, 2010. p. 9-10.

⁶⁰ Disponível em: <<http://www.publicintegrity.org/2005/11/21/5541/527s-frequently-asked-questions>>. Acesso em: 10 out. 2014.

A destinação dos recursos arrecadados nesse processo é feita de três formas distintas, a depender do momento em que ocorre: nas eleições primárias, nas convenções partidárias ou nas eleições presidenciais propriamente ditas.

Antes de qualquer análise, porém, cumpre esclarecer que há uma fase preliminar no processo eletivo, passada nos estados. Ela pode ser realizada na forma de eleição primária ou de *caucus*⁶¹, em que são escolhidos delegados. Estes, por sua vez, definirão em convenção nacional quem serão os candidatos de sua agremiação partidária no futuro pleito.

As eleições primárias classificam-se basicamente em abertas ou fechadas. Estas são realizadas somente entre os membros da agremiação partidária, enquanto aquelas permitem o voto dos cidadãos em geral. Nelas, os pré-candidatos dos partidos recebem recursos públicos por meio de um sistema de contrapartidas (*matching*). Assim, o Estado destina-lhe a mesma quantia que for captada pela via privada, limitada ao valor de US\$250 (duzentos e cinquenta dólares) – isto é, doações com valor superior a este receberão contrapartida de US\$250 (duzentos e cinquenta dólares). Isso estimula a busca por muitos pequenos apoiadores. A destinação do fundo público é ainda limitada à metade do limite de gastos nacional, discriminado a seguir.⁶²

Os pré-candidatos devem mostrar ampla base de apoio para ser elegíveis, o que é mensurado pela quantidade de doações. Elas devem superar US\$5,000 (cinco mil dólares) em pelo menos vinte estados. Ademais, os candidatos que receberem essas verbas devem concordar com os seguintes limites de gastos: US\$10mi (dez milhões de dólares) com o ajuste de custo de vida (sigla em inglês COLA)⁶³ no total das primárias (esse valor é o “limite de gastos nacional” anteriormente mencionado); US\$200,000 (duzentos mil dólares) ou o número de pessoas em idade de votar por estado (o que for maior), com o COLA em qualquer caso; e US\$50,000 (cinquenta mil dólares) de recursos próprios.⁶⁴

Nas convenções partidárias, não há condições de adesão dos candidatos ao financiamento público como nas eleições primárias. O valor repassado pelo Estado aos partidos majoritários para suas convenções, no entanto, limita-se a US\$4mi (quatro milhões de dólares) com o COLA.

⁶¹ A distinção entre primárias e *caucuses* está na forma como se realizam. Aquelas são organizadas pelos governos locais. Já estes são organizados pelos partidos. Disponível em: <<http://www.thegreenpapers.com/Definitions.html>>. Acesso em: 17 out. 2014.

⁶² SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento da política nos Estados Unidos. Uma aproximação descritiva. In: **Estudos e Análises de Conjuntura**, v. 2, 2010. p. 13.

⁶³ O ajuste é feito anualmente pelo *Labor Department* utilizando 1974 como ano base. Em 2012, por exemplo, o limite de gastos nacional chegou ao montante de US\$45,6mi (quarenta e cinco milhões e seiscentos mil dólares). Disponível em: <<http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund.shtml>>. Acesso em: 14 out. 2014.

⁶⁴ Disponível em: <<http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund.shtml>> Acesso em: 12 out. 2014.

Definidos os candidatos, tem início a campanha presidencial. Existe uma condição para a aceitação da subvenção pública: os candidatos abrem mão de qualquer financiamento pela fonte privada. O limite de gastos nas eleições gerais é de US\$20mi (vinte milhões de dólares) com o COLA⁶⁵.

3.2 França: a primazia da fonte pública

Na França, ao contrário dos Estados Unidos, o Estado realiza um controle mais rígido das contas dos candidatos e dos partidos. A primeira grande diferença é a limitação de gastos, independentemente da fonte dos recursos. Além disso, há outras peculiaridades na regulamentação do tema que serão expostos no decorrer deste tópico.

Contudo, as divergências no sistema adotado não foram capazes de impedir que a nação francesa fosse também surpreendida por escândalos envolvendo políticos e seus financiadores, sendo os mais emblemáticos o caso Luchaire (1987), envolvendo a importação ilegal de armas do Irã⁶⁶, o caso Urba (1989), que trouxe à luz o um esquema de financiamento ilegal do Partido Socialista ocorrido desde 1971⁶⁷, e a sucessão de casos de corrupção ocorridos na Île-de-France na década de 1990, em que parte do dinheiro de contratos públicos era desviada para as principais agremiações partidárias francesas⁶⁸. Isso demonstra que a corrupção não é exclusividade de sistemas mais liberais, em que certos gastos deixam de ser registrados, mas também pode ser encoberta mesmo quando o Estado exerce maior controle sobre a contabilidade na política.

A partir de 1988 teve início uma série de reformas que visavam a trazer mais moralidade ao processo eleitoral e às finanças dos partidos políticos franceses, tendo em vista que a regulamentação do tema era inexistente até então – não havia sequer um estatuto para as agremiações partidárias – e que as campanhas estavam se tornando muito caras devido à evolução nos meios de comunicação. Foram promulgadas diversas leis com o objetivo de tornar os recursos públicos a principal fonte de financiamento político e que tratavam, em suma, da transparência nesses processos, de limites de gastos e da prestação das contas a um órgão competente, que vem a ser a *Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques* (CNCCFP).

⁶⁵ Em 2012, o valor atingiu a cifra de US\$91,2mi (noventa e um milhões e duzentos mil dólares) por candidato de partido majoritário. Disponível em: <http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund_limits_2012.shtml>. Acesso em: 17 out. 2014.

⁶⁶ GAERTNER, Gilles. 1987: l'affaire Luchaire. **L'Express**. 30 mar. 1995.

⁶⁷ *Id.* Histoire du financement du PS (85-89). **L'Express**. 29 nov. 1990.

⁶⁸ LECADRE, Renaud. "Lycées d'Ile-de-France": la sale affaire de tous les partis. **Libération**. 21 mar. 2005.

Segundo a mencionada Comissão⁶⁹, o ordenamento eleitoral da França traz os seguintes princípios: limitar os gastos eleitorais, proibir as doações por pessoas jurídicas, financiamento público direto e indireto aos candidatos e partidos políticos, e, por fim, a criação de um órgão de supervisão para fazer cumprir a legislação de contas e de contabilidade eleitoral.

Portanto, a reforma inaugurou-se com a edição de duas leis: a Lei Orgânica 88-226 e a Lei n. 88-227 de 11 de março, ambas de 1988, relativas à lisura dos pleitos e partidos. Essas leis foram reformadas e complementadas pela Lei n. 90-55, de 15 de janeiro de 1990, que adicionou normas concernentes ao limite de gastos, ao reembolso feito pelo Estado, ao aporte público de agremiações partidárias e à necessidade de elaboração de relatórios das finanças políticas para que o governo possa realizar a fiscalização, todas incorporadas ao *Code Électoral*, de 28 de outubro de 1964, em capítulo próprio (*Chapitre V bis*, que engloba os artigos L52-4 a L52-18), sob a epígrafe de “Financiamento e limites de gastos eleitorais”⁷⁰.

Outra importante contribuição da Lei n. 90-55 foi a criação da Comissão Nacional de Contas de Campanha e de Financiamento Político (CNCCFP). Essa agência estatal tem natureza de “autoridade administrativa independente” desde a edição da *Ordonnance du 8 décembre 2003* e atua na supervisão das contas de candidatos e partidos políticos, tendo papel central no processo político.

Além de realizar a checagem da contabilidade, a Comissão também tem o encargo de divulgá-la, bem como de determinar o reembolso das doações de campanha. Para que esteja livre de influências perniciosas para a sua atividade, ela tem independência financeira e o controle de seu orçamento é feito por um órgão dentro de sua estrutura. A cúpula é composta de nove membros irremovíveis com mandatos de cinco anos, sendo oriundos do *Conseil d'Etat*, da *Cour de Cassation* e da *Cour de Comptes*, os mais altos órgãos administrativo, judiciário e de contas do país. O controle da ação da CNCCFP é feito judicialmente (pelo *Conseil Constitutionnel* nas eleições presidenciais e pelos “juízes administrativos” nos demais casos). Sua fiscalização é complementada pela *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* (HATVP), outra autoridade administrativa independente criada pela Lei n. 2013-907, de 11 de outubro de 2013, que é responsável pela fiscalização de funcionários públicos.

A legislação pertinente ao tema do financiamento político e eleitoral foi ainda modificada em 1993, 1995, 2001, 2003, 2004 e 2006. Todas essas alterações resultaram no

⁶⁹ FRANÇA. CNCCFP. **La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.**

⁷⁰ “Financement et plafonnement des dépenses électorales.”

quadro legislativo sumarizado pela separação das regras de custeio de agremiações partidárias e de eleições: este previsto no Código Eleitoral (no mencionado *Chapitre V bis*) e aquele na Lei n. 88-227, de 11 de março de 1988 – em qualquer caso se aplicam as alterações promovidas, sobretudo, pela Lei n. 90-55. Nesse ponto, nota-se uma semelhança com o sistema brasileiro, que também regula o instituto do financiamento político em dois diplomas: a Lei n. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições).

3.2.1 Financiamento dos partidos políticos

Os partidos e grupos políticos recebem recursos de fontes públicas e privadas. A totalidade dos recursos arrecadados é controlada por uma pessoa apartada, uma espécie de agente financeiro aprovado pela CNCCFP, que pode ser tanto uma associação financeira nos moldes da Lei das associações de 1º de julho de 1901, como uma pessoa física, chamada de *mandataire financier* (artigos 11 a 11-7 da Lei 88-227). Essa regra busca facilitar o controle de contas dessas agremiações.⁷¹

Esse é um dos requisitos para que um partido possa financiar uma campanha ou outro partido. Isso porque, na França, não existe uma definição legal muito clara de o que são os partidos políticos. O artigo 4º da Constituição francesa aduz: “Os partidos e grupos políticos devem contribuir para o exercício do sufrágio. Eles são formados e exercidos livremente. Eles devem respeitar os princípios da soberania nacional e democracia”⁷². Isso permitiu que em 2013 houvesse 285 (duzentos e oitenta e cinco) agremiações partidárias registradas na França.⁷³

Assim, restou à jurisprudência do *Conseil d’Etat* e do *Conseil Constitutionnel* aprimorar esse conceito, simplificado pela CNCCFP da seguinte maneira: considera-se partido político a pessoa jurídica de direito privado que, além do requisito mencionado, receba assistência pública e apresente suas contas à CNCCFP certificadas por dois auditores até 30 de junho do ano subsequente (artigos 8, 9, e 11-7 da Lei n. 88-227).⁷⁴

Na seara da captação de fundos privados, destaca-se que pessoas jurídicas, inclusas nesse conceito as empresas, associações, fundações, sindicatos e as chamadas

⁷¹ FRANÇA. CNCCFP. **Guide du candidat et du mandataire - édition 2013.**

⁷² “Les partis et groupements politiques concourent à l’expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.”

⁷³ GALIERO, Emmanuel. 285 partis politiques agréés en France en 2013. **Le Figaro**. 12 dez. 2013.

⁷⁴ FRANÇA. CNCCFP. **Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l’exercice 2008.**

*collectivités territoriales*⁷⁵, não estão aptas a realizar doações para partidos desde 1988 (Lei n. 88-227), seja na forma direta ou indireta. A vedação também se estende a pessoas ou Estados estrangeiros. Desse modo, os partidos não podem receber dessas pessoas pecúnia, bens, serviços ou qualquer vantagem, sob pena de perderem o acesso aos subsídios públicos⁷⁶.

Além disso, as pessoas físicas estão limitadas a contribuir com o valor de 7 500 € (sete mil e quinhentos euros) por ano. Essa monta é estabelecida pelo artigo 11-4 da Lei n. 88-227 e sofre correção monetária anualmente via decreto. Cumpre ressaltar que o limite está ligado à pessoa que doa, e não ao beneficiário da doação. Portanto, um cidadão pode doar para quantos partidos desejar, desde que a soma dessas contribuições não atinja o teto legalmente estabelecido. Outra exigência legal é a da identificação da fonte dos recursos. O mesmo artigo prevê que não se submetem a esse teto os ocupantes de cargos eletivos nacionais ou locais. Dos membros da agremiação podem ser cobradas taxas.⁷⁷ A doação por pessoas físicas pode ainda ensejar a redução de até 66% do imposto de renda, conforme redação do artigo 200 do *Code Général des Impôts*.

O quadro do financiamento privado de partidos é concluído no artigo 11-4 da Lei n. 88-227, ao determinar que: a) doações acima de 150 € (cento e cinquenta euros) devem ser feitas de forma definitiva e sem compensação, por meio de cheque ou transferência bancária (débito ou crédito); b) os *mandataires* devem publicar uma lista contendo doadores que transferiram pelo menos 3 000 € (três mil euros) às agremiações cujas contas gerenciem.

Como visto, a fonte privada de recursos é muito restrita. Por isso, os recursos públicos são a principal fonte de financiamento dos partidos políticos. Mas é preciso fazer uma ressalva: a legislação impõe condições ligadas ao desempenho nas eleições para que os partidos se beneficiem com esses valores, de modo que apenas uma minoria é favorecida. A medida assemelha-se à cláusula de barreira que vigorou no Brasil, de acordo com o que foi explicitado no capítulo anterior. Dados de 2013 dão conta que somente 56 (cinquenta e seis) das 285 (duzentos e oitenta e cinco) agremiações partidárias francesas estavam aptas a receber aporte público à época.⁷⁸

⁷⁵ As *collectivités territoriales* são pessoas jurídicas de direito público a quem são delegados certos poderes pelo Estado (Título XII, Constituição da França).

⁷⁶ JOUAN, Barbara. **Financing of political parties and electoral campaigns in France**: the role of the French National Commission on campaign accounts and Political Party Financing. 2008.

⁷⁷ FRANÇA. Assemblée Nationale. **Le financement de la vie politique**: partis et campagnes électorales.

⁷⁸ GALIERO, Emmanuel. 285 partis politiques agréés en France en 2013. **Le Figaro**. 12 dez. 2013.

O montante de verbas públicas destinadas aos partidos é determinado pelos créditos inscritos no projeto de lei financeira anual (*projet de loi de finances de l'année*).⁷⁹ A disciplina da matéria é feita pelos artigos 8 e 9 da Lei n. 88-227.

Aquele dispositivo legal lança as bases para o financiamento público de partidos políticos. Segundo ele, o valor previsto na lei anual de finanças é dividido em duas frações iguais, sendo a primeira destinada aos partidos em função do resultado nas eleições para a *Assemblée Nationale*, e a segunda distribuída em função da representação no *Parlement*.

O artigo 9 detalha a regra de seu antecessor. Pela redação deste artigo, tem-se que a primeira metade dos recursos previstos na lei de finanças pode ser distribuída, ou para o partido que, na última eleição para a Assembleia Nacional, alcance a votação de ao menos 1% (um por cento) do eleitorado em no mínimo cinquenta circunscrições, ou para a agremiação cujos candidatos alcancem, na última eleição para a Assembleia Nacional, a votação de ao menos 1% (um por cento) do eleitorado nas circunscrições em que forem apresentados, quando se tratar das circunscrições ultramarinas (artigos 73 e 74 da Constituição da França) e da Nouvelle-Calédonie.

Essas verbas são distribuídas levando em consideração o número de votos obtidos em primeiro turno por todos os partidos políticos, desconsiderando os votos obtidos pelos candidatos considerados inelegíveis de acordo com o artigo LO128 do *Code Eléctoral*.

Quanto à segunda metade, os beneficiários são os mesmos da primeira, diferindo somente no critério de distribuição. Essa parte destina-se aos partidos na proporção do número de membros atuando no *Parlement*.

Por fim, fala-se ainda de um financiamento público indireto. Essa fonte se traduz em dois benefícios oferecidos pelo Estado francês aos partidos políticos. Merece destaque o chamado “direito de antena”, que garante acesso gratuito ao rádio e à televisão. Esse direito é guiado pelo princípio da equidade, pelo qual o tempo do partido é proporcional ao resultado obtido nas últimas eleições, e deve utilizar também a língua de sinais.⁸⁰ Há também benefícios fiscais para as agremiações, como, por exemplo, a redução no *impôt sur les sociétés*.⁸¹

⁷⁹ BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral:** Alemanha, França, Portugal e Espanha. mar. 2013. Estudo produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

⁸⁰ FRANÇA. Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. **Le pluralisme en période électorale.**

⁸¹ *Id.* Assemblée Nationale. **Le financement de la vie politique:** partis et campagnes électorales.

3.2.2 Financiamento de campanhas eleitorais

Tratando-se do custeio de campanhas, pode haver arrecadação tanto de recursos privados, como de recursos públicos. Outra semelhança com o financiamento partidário é o impedimento de doações de pessoas jurídicas (Lei n. 90-55) e de pessoas ou entes estrangeiros (Lei n. 95-65). No entanto, a regulamentação quanto às contribuições de pessoas físicas e à destinação de verbas públicas para campanhas difere sensivelmente daquela modalidade. Os candidatos podem, inclusive, lançar-se em campanha sem estarem ligados a qualquer partido. Por fim, exige-se a constituição do *mandataire* até, no máximo, a data em que o candidato realize seu registro.⁸²

As campanhas na França têm curta duração. Em regra, iniciam-se duas semanas antes do primeiro turno e, caso necessário, ocorrem na semana que separa o primeiro turno do segundo (artigo R26 do *Code Eléctoral*). A eleição para a *Assemblée Nationale* foge à regra. Neste caso, a campanha tem início 20 (vinte) dias antes do primeiro turno (artigo L164 do mesmo código).

Outras disposições do Código dizem respeito ao uso de meios de propaganda nos seis meses anteriores ao pleito, até a data da votação. Por sua força, ficam proibidos: o oferecimento ao público de uma linha telefônica gratuita (como o 0800 no Brasil) para trazer qualquer benefício a um ou a vários candidatos (artigo L50-1); a fixação de cartazes fora das áreas determinadas pela autoridade competente para cada candidato (artigo L51); e qualquer forma de publicidade comercial na imprensa ou nos meios audiovisuais (artigo L52-1).

As doações oriundas de pessoas físicas estão limitadas tanto numérica quanto temporalmente. Segundo o artigo L52-4, os recursos são coletados pelo *mandataire* (este detentor da prerrogativa exclusiva de administrar a conta aberta especialmente para circular os recursos da campanha e submetido às mesmas exigências de constituição referidas para os partidos políticos) a contar de um ano anterior ao pleito até a data do depósito da conta de campanha. O montante doado por pessoa não pode ser superior a 4 600 € (quatro mil e seiscentos euros), atualizados anualmente por decreto, seja para um ou para vários candidatos (artigo 52-8). Nesse ponto, aplicam-se algumas regras idênticas às do financiamento partidário: valores acima de 150 € (cento e cinquenta euros) são repassados por cheque ou transferência bancária (débito ou crédito) e a contribuição para campanhas pode importar em redução de tributos.

⁸² FRANÇA. CNCCFP. *Guide du candidat et du mandataire - édition 2013*.

O limite ora tratado é inerente apenas ao doador, isto é, não há limites de candidatos beneficiados com sua contribuição, contanto que a cifra total doada não supere o teto de 4 600 € (quatro mil e seiscentos euros). Contudo, existe outra limitação trazida no artigo 52-8, desta vez condicionada ao limite de gastos do candidato. Por essa regra, nos casos em que o limite de gastos seja superior a 15 000 € (quinze mil euros), a contribuição é limitada a 20% de seu valor, respeitando o teto anteriormente mencionado. No caso de doações de partidos a seus candidatos, não se estabelecem limites, desde que dentro do limite para despesas. O mesmo se aplica ao uso de recursos próprios do candidato, exigindo-se somente a comprovação de propriedade.⁸³

Os limites de gastos foram estabelecidos para frear o encarecimento das campanhas e para reduzir as desigualdades entre os candidatos. Esses valores máximos são atualizados de acordo com a inflação.⁸⁴

O teto de despesas varia de acordo com o tipo de eleição e com a população de cada circunscrição. Para as eleições legislativas, ele foi estabelecido em 38 000 € (trinta e oito mil euros) por candidato mais 0,15 € (quinze centavos de euro) por habitante da circunscrição (artigo L52-11 do *Code Eléctoral*). Para as eleições presidenciais de 2012, os valores máximos de gastos para cada candidato foram de aproximadamente 16 851 000 € (dezesseis milhões, oitocentos e cinquenta e um mil euros) no primeiro turno e 22 509 000 € (vinte e dois milhões, quinhentos e nove mil euros) no segundo turno (acumulado total). Não estão incluídos nesses limites os gastos da campanha oficial, realizados a expensas do Estado.

O limite de gastos é que define o montante de verbas transferidas pela fonte pública de financiamento eleitoral. O sistema adotado é o do reembolso, feito após a eleição: o candidato que perfaça pelo menos 5% de votos na circunscrição em primeiro turno e que tenha as contas aprovadas pela CNCCFP (irregularidades importam em redução do valor) faz jus ao aporte público em valor igual ao angariado por meio da fonte privada, até o máximo de 47,5% sobre o limite de gastos (artigo L52-11). Todos os candidatos à presidência recebem, indistintamente, um mínimo equivalente a 4,75% do limite de gastos.⁸⁵

Existe ainda o direito ao uso do rádio e da televisão durante as campanhas, modalidade de financiamento público indireto semelhante à praticada no Brasil. Mas, na França, diferente do Brasil, todos os candidatos à presidência dispõem de tempos de

⁸³ ESTADOS UNIDOS. Library of Congress. **Campaign Finance**: France.

⁸⁴ JOUAN, Barbara. **Financing of political parties and electoral campaigns in France**: the role of the French National Commission on campaign accounts and Political Party Financing. 2008.

⁸⁵ BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral**: Alemanha, França, Portugal e Espanha. mar. 2013. Estudo produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

transmissão iguais. Nas eleições para a Assembleia Nacional, o tempo disponível é dividido entre partidos da maioria e partidos de oposição. Desse modo, cada bloco tem direito a usar metade do tempo total de transmissão, cabendo aos presidentes dos partidos acordarem quanto tempo será destinado a cada partido dentro dessa metade.⁸⁶ Partidos sem representação na Assembleia também podem solicitar um tempo de transmissão, desde que tenham pelo menos 75 (setenta e cinco) candidatos registrados (artigo L167-1 do *Code Électoral*).

3.3 O exemplo para o Brasil

Estados Unidos e França, assim como o Brasil, estão em uma fase dinâmica da regulamentação do financiamento eleitoral. Em todos os casos, a força motriz da evolução desse instituto são os escândalos de corrupção. Mas os países estrangeiros podem deixar lições para o regime brasileiro, notadamente a respeito dos limites e do controle de contas.

Nos dois países mencionados, embora possuam tendências divergentes no que concerne ao tema, coincidem na vedação às doações de pessoas jurídicas e na fixação em valores absolutos dos limites a que se submetem as pessoas físicas. Sabe-se que no Brasil, empresas são as maiores financiadoras das campanhas, exercendo uma influência desmedida sobre o pleito. Desse modo, a crítica repousa tanto sobre casos de abuso de poder econômico, como o de empresas que financiam candidatos visando a futuras contratações ou outros benefícios, tanto sobre ao fato de pessoas jurídicas não exercerem cidadania, tese defendida pela autora da ADIn n. 4.650/DF, em curso no Supremo Tribunal Federal⁸⁷. Contudo, é preciso fazer ressalvas: a legislação norte-americana deixa de regulamentar certos gastos, como os feitos em campanhas temáticas, um dos exemplos de *Soft Money*.

Já o limite de doações fixo é de extrema importância para reduzir as desigualdades inerentes à realidade social. Somente o balizamento em valores baixos o suficiente para impedir que o dinheiro descaracterize o ideal “um homem, um voto”, típico da democracia, pode assegurar ao menos a aproximação da isonomia entre eleitores.

Outro tópico importante existente nesses modelos internacionais são os limites de gastos. Esses limites também servem para promover a isonomia, porém nesse caso, trata-se da igualdade entre os candidatos, pois é um freio à ação do capital nas campanhas.

As alterações ora mencionadas fazem parte de um debate mais profundo, o da reforma política, que será abordado no capítulo seguinte com mais propriedade.

⁸⁶ ESTADOS UNIDOS. Library of Congress. **Campaign Finance**: France.

⁸⁷ Vide item 4.3.4.

4 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO CONTEXTO DA REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA

A reforma política tem se tornado lugar-comum nos discursos de candidatos que, eleição após eleição, firmam o compromisso de promover as mudanças necessárias na vida política nacional a fim de atingir seu fim precípua: o atendimento das necessidades e exigências populares, de forma eficiente e transparente.

Não obstante, até o presente momento pouco de substancial foi feito no sentido de reconstruir as bases do sistema político brasileiro. As inovações nesta seara têm caráter raso e imediatista. O Congresso demonstra apatia quanto ao tema, de modo que os projetos concernentes à reforma política tem seu desfecho protelado.

A insatisfação popular quanto à situação caótica da política brasileira cresceu ainda mais devido ao emprego de vultosos recursos na realização da Copa do Mundo de 2014, a despeito da pouca eficiência da execução das obras e na descrença no efetivo benefício auferido desse evento, e se materializou nos protestos de junho de 2013, que reuniram milhões de pessoas em dezenas de cidades brasileiras, reivindicando, entre outras pautas, a reforma das instituições políticas brasileiras.

A emergência da questão da reforma política, alavancada pelos protestos, revela problemas graves presentes no sistema de representação política no Brasil, marcada por uma crise de legitimidade pública do Congresso, certa quebra ou insuficiência de canais de interlocução entre a sociedade e o governo e pelos conflitos entre os poderes.⁸⁸

Atendendo aos apelos populares, a presidente Dilma Rousseff estabeleceu cinco pactos em que se comprometeu a articular, entre outros temas, a reforma política, o que se daria por meio de plebiscito. Mais de um ano depois, o pacto permanece descumprido.

Uma nova expressão da iniciativa popular foi representada pelo movimento “Plebiscito Constituinte”, que reuniu mais de 7,5 milhões (sete vírgula cinco milhões) de assinaturas de pessoas favoráveis a uma consulta popular por meio de plebiscito acerca da realização de uma Assembleia Constituinte exclusiva para discutir a reforma política. Em outubro de 2014, o abaixo-assinado foi entregue ao presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves, ao presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski e

⁸⁸ SILVA, Carmem. **Quando as ruas se fazem ouvir**: os protestos de junho e a reforma política. Processo de Articulação e Diálogo, 2013.

presidente Dilma Rousseff. 477 (quatrocentos e setenta e sete) entidades entre movimentos sociais, sindicais e organizações políticas estão engajadas na ação.⁸⁹

Os membros das duas Casas Legislativas nacionais e outros representantes da sociedade civil também se mobilizaram e elaboraram seus próprios projetos de reestruturação política, conforme se discorrerá a seguir.

Cabe, contudo, observar que muitos desses projetos contemplam setores muito fragmentados da grande reforma propagandeada, incorrendo na vulgar confusão entre reforma política e reforma eleitoral. Ora, aquela representa um universo maior em que esta se insere, pois envolve não somente os institutos concernentes à organização partidária e eleitoral, mas também questões fundamentais numa democracia nos moldes da brasileira, a exemplo do exercício do voto, da participação popular na tomada de decisões e do controle exercido pela sociedade sobre a atividade governamental. Desse modo, o que se vê constantemente é a aprovação de pequenos projetos de reforma eleitoral, que servem somente para abrandar as cobranças por uma reforma efetiva, e postergar ainda mais a sua efetivação.

4.1 Financiamento eleitoral e corrupção

No contexto da reforma, muitas são as medidas defendidas como a solução para o problema da corrupção eleitoral. Um setor crítico dessa discussão diz respeito ao financiamento de campanhas. Os exemplos envolvendo financiamento irregular de campanhas são abundantes na história mundial: foram citados, no capítulo anterior, *Watergate* (Estados Unidos) e o caso *Urba* (França), mas há casos na Alemanha (*CDU-Spendenaffäre*), na Itália (*Tangentopoli*) e no Brasil (Esquema PC, Mensalão).⁹⁰

Em todos esses casos, houve a má aplicação do dinheiro para atender interesses particulares, muitas vezes de pessoas jurídicas. Diante das enormes doações de empresas a candidatos – que por vezes não compactuam dos mesmos valores –, fica patente o interesse das corporações no possível retorno trazido por esse investimento, fugindo a qualquer princípio eleitoral e alargando o abismo entre pobres e ricos no Brasil, tendo em vista a perpetuação e a acentuação das desigualdades sociais. Isso explica porque “a maior parte dos contribuintes empresariais vem (não é à toa) de setores grandemente influenciados por

⁸⁹ Presidente da Câmara recebe abaixo-assinado por plebiscito da reforma política. *Câmara Notícias*. 14 out. 2014.

⁹⁰ LORENCINI, Bruno César. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência**: um estudo comparado. 2008. Dissertação (Mestrado). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

regulamentação governamental ou muito dependentes de contratos públicos: bancos, setor financeiro, indústria pesada, construção civil”⁹¹. Existem indícios, inclusive, que ligam as doações de pessoas jurídicas a campanhas com posteriores benefícios tributários.⁹²

Essa realidade é facilmente constatada quando se confronta a lista dos maiores doadores de campanha com a de empresas contratadas ou beneficiadas pelo Poder Público. Em relação a empréstimos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, foram deferidas vultosas quantias ao Grupo JBS, um dos maiores contribuidores do pleito de 2010 (vide Tabela 4, em anexo): mais de R\$ 2 bilhões (dois bilhões de reais). Quando se trata de pagamento por serviços prestados, foram transferidos ao grupo cerca de R\$ 34 milhões (trinta e quatro milhões de reais) na última legislatura.⁹³

A corroborar a relevância da questão, averiguou-se que as empresas que realizam doações para candidatos aptos a vencer a disputa eleitoral aumentam a chance de celebrar contratos com o Poder Público, além de garantir o sucesso do investimento, dado que, para cada R\$ 1,00 (um real) doado, o retorno pode chegar a R\$ 8,50 (oito reais e cinquenta centavos).⁹⁴ Portanto, tem-se que o investimento em campanhas é uma forma de alavancar o faturamento das empresas à custa da grande massa pagadora de tributos.

Mais funesta se mostra a situação política brasileira pela frequente eclosão de escândalos envolvendo corrupção e crimes conexos. Não poderia ser mais emblemático o caso da empreiteira Camargo Corrêa, que encabeça a lista de maiores doadores nas eleições de 2010 e, somente em 2013, recebeu mais de R\$ 643 milhões (seiscentos e quarenta e três milhões de reais) por contratos celebrados com a União.⁹⁵ Ela foi citada no inquérito da operação “Lava Jato” da Polícia Federal e declarada suspeita de envolvimento no esquema de lavagem de dinheiro e evasão de divisas ali investigado, que movimentou valores da ordem de R\$ 10 bilhões (dez bilhões de reais).⁹⁶ De acordo com Oslain Campos Santana, diretor de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal, pelo menos metade dos casos de corrupção

⁹¹ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *In: Suffragium* - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 3, n. 4, jan.-jun. 2007. p. 12.

⁹² GONÇALVES, Maetê Pedrosa. **Financiamento político e Benefícios Tributários**: Uma análise da atuação de setores contemplados com benefícios tributários no financiamento de campanhas eleitorais (2003-2010). Trabalho apresentado no GT 13 – “Financiamento político no Brasil” – do 35º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2011.

⁹³ GARCIA, Euclides Lucas; SILVA, Paulo Galvez da. Grandes doadores, grandes contratos. **Gazeta do Povo**. Londrina, 31 ago. 2014.

⁹⁴ BOAS, Taylor C.; HIDALGO, Daniel; RICHARDSON, Neal P. **The spoils of victory**: campaign donations and government contracts in Brazil. Notre Dame: Kellogg Institute, ago. 2011.

⁹⁵ MENEZES, Dyelle. Odebrecht, Camargo Correa e CCM lideram ranking de construtoras da União. **Contas Abertas**, 13 fev. 2014.

⁹⁶ Suspeitas entre gigantes da economia envolvem desvio de verbas e propinas. **UOL**. São Paulo, 28 jul. 2014.

investigados por sua corporação tem como plano de fundo o financiamento de campanha.⁹⁷ A impunidade é mais um fator a contribuir com a perpetuação desse quadro.⁹⁸

Pode ser citado ainda o exemplo da empresa Delta, que recebeu mais de sete bilhões de reais num esquema de desvio de dinheiro promovido pelo bicheiro Carlos Cachoeira descortinado pela operação Lava Jato da Polícia Federal.⁹⁹

A ausência de limites de gastos nas campanhas leva a tais discrepâncias, que são o berço da corrupção. Na falta de parâmetros, as campanhas tornaram-se milionárias, fortemente atreladas ao marketing, valorizando muito mais a imagem dos candidatos, em prejuízo do debate de propostas, este cada vez mais pobre nas eleições hodiernas.

[...] não há dúvida que os gastos efetivos cresceram e crescem enormemente, fenômeno que não é só brasileiro, e está relacionado ao desenvolvimento de novas técnicas de campanha, incorporando marketing, TV, gastos com jatinhos, entre outros. Outro fator relacionado é o aumento do grau de competitividade das eleições - eleições competitivas são obviamente mais caras. O crescimento é alimentado pelo aumento da propaganda dos concorrentes, e assim, para se manter no jogo, é necessário bancar a aposta, elevando os custos, num jogo que se retroalimenta.¹⁰⁰

Assim, alguns patrocinadores da reforma defendem que ela seja acompanhada pelo financiamento exclusivamente público de campanhas. Outros são mais brandos e advogam a proibição do custeio de campanhas por empresas e pelo estabelecimento de limites mais rígidos para as doações de pessoas físicas. Parece consenso a necessidade de limitação de despesas de campanha para evitar o abuso de poder econômico nas eleições. Como já mencionado, este capítulo é dedicado à análise dessas propostas.

4.2 Os principais projetos de reforma atuais

Correm tanto na Câmara de Deputados, como no Senado Federal vários projetos de lei e de emenda constitucional abordando o tema da reforma política. Alguns deles, como o PLS 284/2005, que trata do financiamento de campanha, estão na pauta há vários anos, sem que haja qualquer desfecho, positivo ou negativo. Ademais, o que se percebe é a falta de coordenação entre as propostas, que tratam de setores específicos da reforma, mas que, em conjunto, não se consolidam na grande mudança demandada pela população.

⁹⁷ CARVALHO, Jailton de. Campanhas eleitorais concentram corrupção. **O Globo**. Rio de Janeiro, 19 out. 2013.

⁹⁸ VILLAR, João Heliofar De Jesus. Corrupção: o ovo da serpente. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 04 jan. 2010.

⁹⁹ Caso Cachoeira. **Veja Online**, Rede de Escândalos, fev. 2012.

¹⁰⁰ BACKES, Ana Luiza; VOGEL, Luiz Henrique. **Financiamento de Campanhas**: problemas do modelo atual e opções legislativas para enfrentá-los. Estudo produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, fev. 2014.

Em 2013, impulsionada pelas manifestações mencionadas alhures, a “minirreforma eleitoral” foi aprovada e sancionada, gerando a Lei n. 12.891, que se propõe a reduzir os custos das despesas eleitorais. Todavia, a norma não promoveu qualquer alteração significativa no sistema de financiamento eleitoral vigente. Na verdade, a aprovação desse tipo de alteração da legislação eleitoral é praxe em períodos próximos a campanhas, vide exemplos das Leis n. 12.034/09 e 11.300/06, o que torna questionáveis a força e a autenticidade de seu caráter reformador. Assim, convém o exame dos projetos ainda em curso no Congresso Nacional aptos a modificar, na prática, esta matéria e a aprimorar os processos político e eleitoral nacionais. Não menos importante, proceder-se-á também à análise dos argumentos a favor e contra o financiamento por pessoas jurídicas aduzidos pelos excelentíssimos ministros do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn n. 4.650/DF.

4.2.1 A PEC n. 352/2013

No ano de 2013, foi instaurado na Câmara dos Deputados um Grupo de Trabalho da Reforma Política, coordenado pelo Deputado Federal Cândido Vaccarezza (PT-SP). O resultado das discussões originou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 352/13.

Entre outros assuntos, a PEC propõe o estabelecimento de uma cláusula de desempenho semelhante à do artigo 13 da Lei n. 9.096/95 para que os partidos tenham direito ao funcionamento parlamentar e acesso gratuito ao rádio e à televisão, bem como aos recursos do Fundo Partidário. Além disso, pela proposta, fica a cargo do partido decidir o modelo de financiamento que adotará: público, misto ou privado. Pessoas jurídicas poderiam doar apenas a partidos, e não mais a candidatos, e incluir-se-iam as entidades sindicais e de classe e as entidades de direito privado que recebam recursos públicos no rol dos legitimados a fazer essas contribuições, mantendo-se a vedação somente aos órgãos da Administração Pública direta e indireta, às fundações mantidas com recursos provenientes do Poder Público e às concessionárias ou permissionárias de serviço público. Por fim, a proposta demanda o estabelecimento de limites de doação para pessoas físicas e jurídicas em valores absolutos e percentuais, assim como de um teto de gastos para cada cargo disputado, sendo sua fixação requisito para que tenha início a arrecadação de recursos pelos partidos e candidatos. Além de tornar mais severas certas limitações para doações por particulares, a proposta promove a redução da área territorial das circunscrições, a fim de baratear o processo eleitoral.

A comissão responsável pela elaboração do texto justificou que as medidas nele contidas têm por objetivo a consecução de “avanços na conformação das instituições políticas

brasileiras” de maneira rápida, alterando o sistema eleitoral, o que a Constituinte de 1988 se absteve de fazer, sem, contudo, “fugir totalmente às características do sistema em vigor”, com o fito de alcançar mais facilmente a aprovação da maioria.

4.2.2 O projeto “Eleições Limpas”

Paralelamente à proposta acima aduzida, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 6.316/13, alcunhado de “Eleições Limpas” e originado da iniciativa popular da Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas. A iniciativa é resultado da ação conjunta de mais de cem entidades de caráter nacional, dentre as quais se destacam a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), este que esteve à frente de outros empreendimentos anticorrupção no Congresso: a Lei da Compra de Votos (Lei n. 9.840/99) e a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/10).

A proposta almeja alterar amplamente o atual sistema eleitoral. Entre outras mudanças, caso se torne lei, o projeto reduzirá drasticamente a participação privada no financiamento e imporá regras mais rígidas de prestação de contas de candidatos e partidos.

As principais alterações pertinentes ao sistema de financiamento eleitoral trazidas no projeto são: votação em dois turnos para os cargos proporcionais¹⁰¹, com a instauração do sistema de listas preordenadas elaboradas por meio de eleições primárias, que serão realizadas internamente e financiadas com o Fundo Partidário; limite de R\$ 700,00 (setecentos reais) para doações mensais a partido por pessoa física; proibição das doações, diretas ou indiretas, de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos; financiamento de campanhas feito com o “Fundo Democrático de Campanhas, gerido pelo TSE e constituído de recursos do Orçamento Geral da União, multas administrativas e penalidades eleitorais” com doações de pessoas físicas, limitadas a *i*) R\$ 700,00 (setecentos reais) *per capita* e a *ii*) 40% (quarenta por cento) da cota do Fundo Democrático de Campanhas que cabe ao maior partido, sendo este, também, o teto de despesas do candidato com recursos dessa fonte; divisão do Fundo Democrático de campanha em 10% (dez por cento) igualmente entre os partidos registrados no TSE que não tenham representação na Câmara dos Deputados, 15% (quinze por cento) igualmente entre os partidos com representação na Câmara dos Deputados, e 75% (setenta e cinco por cento) proporcionalmente ao número de deputados federais eleitos

¹⁰¹ No primeiro turno, vota-se no partido e, no segundo, no candidato.

no pleito anterior; administração financeira realizada apenas pelos partidos ou coligações; criminalização do “caixa dois”; tempo de propaganda gratuita em rádio e televisão dividido entre os partidos que lançarem candidatura em metade, igualmente entre todos aqueles registrados no TSE, e a outra metade na proporção da representação na Câmara dos Deputados.

A Coalizão expõe como fundamentos o descrédito por que passam as instituições democráticas brasileiras e a necessidade da participação dos setores da sociedade civil “na recomposição dos valores da Democracia, da Justiça Social, da Ética na Política, da Participação Popular e da efetividade dos direitos do cidadão, de forma unificada”, justificando que as medidas consolidadas no projeto de lei têm por escopo “restaurar, de fato, os valores da Democracia Representativa”.

4.2.3 Outros projetos

Além dos projetos mencionados, tramitam no Congresso Nacional dezenas de outras iniciativas que intentam a realização da reforma política, ou ao menos questões pontuais que não deixam de lhe ser pertinentes. Exemplos atuais destas propostas são o PL n. 1.538/07 e, mais recentemente, os PLs 5.735/13 e 7.263/14.

O primeiro é representativo das propostas de financiamento público exclusivo das eleições majoritárias, determinando, ainda, que sejam as eleições proporcionais financiadas exclusivamente pelo setor privado. A divisão dos recursos públicos seria feita em parte de forma igualitária (5% divididos para todos os partidos com estatutos registrados no TSE e 20% para os partidos com representação na Câmara), sendo o restante distribuído proporcionalmente ao desempenho eleitoral na eleição antecedente (40% de acordo com o número de votos obtidos na eleição para a Câmara e 25% de acordo com o número de deputados federais eleitos). Para garantir o cumprimento da medida, passaria a ser proibido o repasse de verbas de candidatos a cargos proporcionais para candidatos a cargos majoritários.

O segundo foi fruto do mencionado Grupo de Trabalho da Reforma Política instaurado em 2013 e é mais um que recebe o apelido de “minirreforma eleitoral”. A proposta amplia os meios de doação, prevê a possibilidade de doações de autoridades a partidos, torna os recursos oriundos do Fundo Partidário impenhoráveis, permitindo seu uso para o pagamento de multas e débitos judiciais dos partidos e reduzindo, de 20% (vinte por cento) para 5% (cinco por cento), o mínimo de recursos a ser aplicado na fundação ou instituto de pesquisa e educação política do partido. Perderiam o acesso ao Fundo Partidário somente os

partidos que não apresentassem prestação de contas, havendo somente a previsão de desconto de valores para aqueles com contas desaprovadas.

Já o terceiro é de autoria do deputado Henrique Fontana (PT-RS), ex-relator da reforma política na Câmara dos Deputados, e prevê o estabelecimento do limite de despesas nas campanhas eleitorais. Pela proposta, o cálculo desses limites levaria em conta o número de eleitores de cada circunscrição e o cargo disputado. Justifica o autor que é preciso combater o abuso de poder econômico no processo eleitoral, uma vez que os custos de campanha estão intrinsecamente ligados aos resultados eleitorais no Brasil.

4.2.4 O julgamento da ADIn 4.650/DF e o provável fim das doações por pessoas jurídicas

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) ingressou em 2011 com a Ação Direita de Inconstitucionalidade 4.650/DF, calcada na oposição à presente legislação eleitoral em três frentes: a limitação das contribuições de pessoas físicas baseada num percentual de seus rendimentos; a ausência de teto para o emprego de recursos dos próprios candidatos; e a mais importante e polêmica é a autorização para que pessoas jurídicas realizem doações eleitorais.

A ação foi intentada como consequência do caso Mensalão, ocorrido a partir de 2005.¹⁰² Esse escândalo envolveu parlamentares, funcionários públicos e empresários num esquema de “caixa dois” e deu origem à Ação Penal n. 470/MG. No julgamento concluído em 2013, vinte e cinco réus foram condenados por crimes como formação de quadrilha, corrupção e lavagem de dinheiro.¹⁰³

Quanto à doação por pessoas físicas, alega a entidade de classe que o critério de percentagem de 10% (dez por cento) sobre os rendimentos desvirtua a igualdade no pleito. Isso porque pessoas abastadas tem a possibilidade de doar grandes montantes ao candidato que apoiam, enquanto o cidadão comum, de baixa renda, fica impedido de doar valores mais expressivos e conseqüentemente tem seu poder de participação anulado.

Tratando dos haveres do próprio candidato utilizados na campanha, a OAB utiliza o mesmo argumento. Porém, neste caso, a legislação não estabelece sequer um limite, tornando ainda mais discrepante a situação dos candidatos e afastando-se da isonomia almejada. Sabe-se que muitos candidatos são ricos empresários ou pessoas de recursos, mas

¹⁰² CAMARGO, Guilherme Pessoa Franco de. O financiamento público exclusivo de campanha: uma chance de liberdade. **Resenha Eleitoral**: revista eletrônica do TRE/SC, Florianópolis, n. 3, jan.-jun. 2013.

¹⁰³ BRASIL. STF. **AP 470/MG**. Autor: Ministério Público Federal; Réus: José Dirceu de Oliveira e Silva e outros; Relator: Ministro Joaquim Barbosa.

existem aqueles que, apesar de não estarem em igualdade material, defendem ideais interessantes para a população. Assim sendo, a lei é, no argumento da Ordem, por demais permissiva no que se refere à utilização do patrimônio do próprio candidato em campanha.¹⁰⁴

Já quanto às doações por pessoas jurídicas, a proponente (OAB) faz oposição com base no potencial de ingerência nos mandatos exercida por grandes doadores, cujos interesses são mais voltados à consecução de seus próprios negócios do que ao bem-estar da população.

Ocorre que o legislador, ao admitir que empresas façam doações a campanhas e partidos políticos, acaba por garantir representatividade política a quem não tem direito de voto, o que é, em si, prejudicial à democracia. Considerando que suas contribuições correspondem à quase totalidade dos valores arrecadados, a forte dependência dos candidatos com relação a tais recursos garante que os interesses das empresas doadoras – e dos seus titulares – sejam privilegiados na tomada de decisões políticas. Assim, os dispositivos legais que autorizam a realização de doações por pessoas jurídicas também padecem de grave vício de inconstitucionalidade, por violarem a igualdade política e a democracia, aprofundando ainda mais a influência do poder econômico sobre a política.¹⁰⁵

Os dispositivos legais atacados são os artigos 31, 38 e 39 da Lei n. 9.096/95 e os artigos 23, 24 e 81 da Lei n. 9.504/95, motivo por que se pede que a declaração de inconstitucionalidade dos trechos que contêm o limite para a doação de pessoas físicas, a falta dele para utilização de recursos próprios do candidato, modulando seus efeitos para 24 (vinte e quatro) meses após o acórdão, no intuito de evitar a ausência de norma que regulamente o assunto, permitindo que o Congresso elabore uma nova regra. A autora também requer a declaração de inconstitucionalidade do permissivo para pessoas jurídicas realizarem doações para campanhas.¹⁰⁶

A ação se fundamenta na violação aos princípios da Igualdade, da Democracia e da República. Demonstra também o desvio do princípio da Proporcionalidade, em razão da deficiente proteção estatal face à desigualdade existente entre os pleiteantes a cargos eletivos. Discorre a autora (OAB):

A violação à proporcionalidade, na sua faceta de proibição à proteção deficiente, é manifesta no caso, diante da constatação de que as normas legais impugnadas não protegem de maneira suficiente a igualdade, a democracia e o princípio republicano - princípios de capital importância na ordem constitucional brasileira. E, sob a perspectiva dos interesses constitucionais em conflito, o que se perde por força desta

¹⁰⁴ Neste ponto, cumpre salientar que, conforme exposto anteriormente, já existe norma regulando esse tema, qual seja a Resolução TSE n. 23.406/14, que limita o candidato ao uso de 50% (cinquenta por cento) dos recursos próprios declarados à Receita Federal no ano anterior à eleição. No entanto, a resolução mencionada aplica-se somente às eleições de 2014, não caracterizando uma alteração no ordenamento que rege todas as eleições.

¹⁰⁵ SARMENTO, Daniel. OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica**: política, dinheiro e o financiamento das eleições. p. 14-15

¹⁰⁶ Note-se que a ação pretende vedar não somente as doações diretas, mas também as doações ao Fundo Partidário oriundas de pessoas jurídicas. Isso resulta na supressão total das doações por pessoas jurídicas, mesmo aquelas realizadas indiretamente.

deficiência em proteção estatal não é minimamente compensado pelas vantagens obtidas em razão da tutela insuficiente.

O julgamento da ADIn n. 4.650/DF ainda se encontra em andamento, suspenso para vista do ministro Gilmar Mendes¹⁰⁷. Porém a tese da autora tem sido acolhida pela maior parte dos excelentíssimos ministros do STF. Cinco foram favoráveis pela procedência total (o relator, ministro Luiz Fux, e os ministros Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski); o ministro Marco Aurélio votou pela procedência parcial, fazendo ressalva somente quanto à modulação dos efeitos do acórdão; e o ministro Teori Zavascki votou pela improcedência da ação.

Os ministros favoráveis à procedência da ação expuseram que a ingerência do poder econômico no processo eleitoral distorce o princípio democrático de um voto para cada pessoa – independente de classe social, etnia, credo etc. –, expressão máxima da igualdade. Sabendo-se da relação entre poderio econômico e a vitória nas urnas, pode-se concluir que um candidato com menos correligionários pode sobrepujar outro com maior apoio popular, desde que disponha de recursos econômicos muito superiores para angariar os votos necessários para eleger-se.

O ministro Dias Toffoli chamou a atenção para o fato de que a constituição das empresas tem um escopo específico: o lucro. Assim, questionou: “qual a razão instrumental de as empresas realizarem doações a partidos políticos ou a campanhas eleitorais?”. Não parece outra a resposta: o emprego maciço de seus recursos próprios em campanhas só pode ter como fundamento o retorno financeiro que isso gera.

Ademais, argumentou que o sufrágio é um direito exercido por e para os cidadãos. Para ele, como as pessoas jurídicas estão fora desse conceito de cidadania, sua influência, exercida por meio do poder econômico, demonstra resquícios do voto censitário e do chamado “voto de cabresto” e afronta o artigo 14, § 9º da Constituição Federal, dedicado a proteger a normalidade e legitimidade das eleições.

Uma consideração importante foi feita pelo ministro Luís Roberto Barroso, que analisou a questão também pelo ponto de vista das empresas. Aberta a possibilidade de arrecadação por pessoas jurídicas, os próprios candidatos se empenham na busca por patrocinadores, que podem se sentir coagidos a colaborar, pois é o que se espera que elas façam. Concluiu que, sendo feitas as contribuições por “medo” ou “interesse”, o sistema vigente no Brasil permite que haja corrupção, ou “uma forma de extorsão não explícita de

¹⁰⁷ Novo pedido de vista suspende julgamento de ADI sobre financiamento de campanhas. **Notícias STF**, 02 abr. 2014

obtenção de recursos das empresas”. O ministro aduziu, inclusive, que a disposição mostra-se atentatória à Constituição porquanto inserida no universo maior do sistema eleitoral em vigor atualmente, o que gera um cenário no qual aberrações como a corrupção são corriqueiras. E, por fim, discordou do ministro Gilmar Mendes na questão de empresas poderem defender ideologias asseverando que, embora seja possível, o que a prática demonstra é, por vezes, o financiamento de dois ou mais candidatos com ideais opostos por uma mesma empresa.

Em sentido contrário, o ministro Teori Zavascki alegou, de início, que deve haver consenso quanto à essencialidade do financiamento de partidos e campanhas eleitorais, pois suas atividades demandam altos custos e elas são imprescindíveis para a consecução dos princípios democráticos e republicanos em qualquer nação.

O ministro também aponta terem sido atacados somente alguns princípios inscritos na Constituição, sendo que ali não estão inscritas normas mais específicas sobre o tema, depreendendo-se ser desejo do constituinte legar essa tarefa ao legislador infraconstitucional. Ainda no que se atém ao texto constitucional, ponderou que ali não é feita relação entre capacidade de votar e habilitação para contribuir, de modo que não encontra óbice às doações por pessoa jurídica por não exercerem cidadania.

Invocou o caso do *impeachment* de Fernando Collor para demonstrar que a vedação da fonte privada de financiamento eleitoral foi uma experiência fracassada no Brasil, e que o que a ADIn n. 4.650/DF propõe o retorno ao antigo sistema, no qual as doações por empresas são realizadas clandestinamente, sem a devida disciplina, limitação e transparência.

Sugere, portanto, como solução, o estabelecimento de limites de gastos de campanha acompanhado “de instrumentos institucionais de controle e de aplicação de sanções, em casos de excessos”.

Houve ainda exposição de argumentos acerca da possibilidade de usurpação da função do Poder Legislativo pelo julgamento da causa. O ministro Dias Toffoli defendeu que o objeto de exame dos dispositivos atacados mantém pertinência estrita com o texto constitucional, não sendo a pretensão do STF indicar um modelo mais adequado de financiamento, essa, sim, prerrogativa do Congresso. Já para o ministro Teori Zavascki, a questão está inserida num contexto mais amplo de reforma política e, “por elementar imposição do sistema constitucional de democracia representativa”, compete ao Poder Legislativo a sua discussão.

Conforme análise de Daniel Sarmiento e Aline Osorio, o julgamento procedente da ADIn n. 4.650/DF tem grande peso para o fortalecimento dos princípios constitucionais, bem como conseguirá atender a uma importante demanda popular pela igualdade e lisura dos

pleitos, sendo, assim, um importante passo para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral brasileiro.¹⁰⁸

4.3 Análise crítica

As propostas de reforma expostas demonstram um ponto em comum: a necessidade de tornar mais rígidos os limites concernentes ao financiamento da política, seja alterando os critérios de doação, seja impondo um teto para os gastos. A fundamentação para essas medidas é a redução da influência do poder econômico no processo eleitoral. Seria ingenuidade acreditar que o dinheiro deixaria de ter seu papel determinante, mas a definição mais clara de regras para a sua imiscuição no cenário político pode reduzi-lo significativamente. A garantia de seu funcionamento não é outro senão o fortalecimento dos órgãos de controle e fiscalização, a fim de dificultar práticas como o “caixa dois”.

Dentre os projetos mencionados, o PL n. 1.538/07 demonstra ser o de maior capacidade reformadora, pois pretende a realização de alterações profundas no sistema eleitoral como praticado atualmente.

Antes de apreciar as possíveis consequências da adoção da fonte pública num modelo de exclusividade, conforme a proposta do PL n. 1.538/07, cumpre examinar sua oportunidade e adequação no atual ordenamento, que adota o sistema misto. Martonio Mont’Alverne Barreto Lima é preciso ao asseverar que a força do consumismo na sociedade tem transformado os candidatos a cargos eletivos, a depender da disponibilidade de recursos, em verdadeiros produtos na publicidade eleitoral.¹⁰⁹ Por isso, o financiamento exclusivamente privado tem o condão de agravar as discrepâncias entre os candidatos por meio de um critério meramente financeiro, e não ideológico, como se espera de uma campanha eleitoral.

Pode-se concluir, por essa análise, que o financiamento público tem papel essencial na boa execução das normas eleitorais e dos princípios inerentes ao processo eleitoral, tendo em vista que fornece uma base material para tornar menos desigual o desenvolvimento das plataformas de campanha dos diversos candidatos em disputa. Bruno César Lorencini entende esta fonte como consequência natural do regime democrático.¹¹⁰

¹⁰⁸ SARMENTO, Daniel. OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições.** p. 33.

¹⁰⁹ LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. **A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais.** Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005

¹¹⁰ LORENCINI, Bruno César. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência: um estudo comparado.** 2008. Dissertação (Mestrado). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008. p. 77.

A exclusividade dessa fonte tem suas vantagens. Com o emprego da medida, os partidos e candidatos poderiam dedicar-se mais ao desenvolvimento de sua plataforma ideológica e de campanha, o que atualmente é prejudicado pelo considerável esforço que empregam na busca por financiadores. Além disso, os gastos de campanha seriam reduzidos, o que facilitaria o trabalho de fiscalização da Justiça Eleitoral, já reforçado pela atribuição de repassar os valores aos partidos e campanhas.

Porém, conforme prossegue Martonio Mont'Alverne, num cenário de financiamento público exclusivo, o poder de influência passa a ser exercido predominantemente pelos meios de comunicação. Um quadro parecido é visto nos Estados Unidos. Naquele país, na hipótese de um candidato à Presidência optar pelo financiamento público exclusivo, existe uma maciça participação da sociedade civil e de grandes empresários por uma via alternativa: o *Soft Money*, sobre o qual já se discorreu neste trabalho.¹¹¹ Assim, a vedação da fonte privada tem um efeito colateral pernicioso: os recursos privados continuam a ser aplicados nas campanhas, mas sem controle ou supervisão dos órgãos competentes. É o chamado “caixa dois”, sobre o qual Claudio Weber Abramo alerta:

Uma vez que o interesse de empresas de influenciar as eleições e o interesse de candidatos de obter financiamentos persistem independentemente de normas legais, o que se conseguiria com a medida seria induzir a migração de parte do financiamento eleitoral do caixa um para o caixa dois.¹¹²

Além disso, um “agravante neste caso é que os recursos não são somente do caixa dois de empresas tradicionais, mas de redes conectadas ao crime organizado e à informalidade (bicheiros, empresários de bingo, igrejas, narcotráfico)”¹¹³, o que conspurca ainda mais o processo eleitoral pelo caráter absolutamente nocivo dessa prática.

Assim, a implantação do financiamento público exclusivo poderia afastar os partidos e candidatos da sociedade civil, uma vez que romperia o laço existente graças à possibilidade do financiamento privado, além de favorecer o “situacionismo” por meio do critério de distribuição dos recursos, que tende a privilegiar o êxito nas eleições.¹¹⁴ Outro aspecto problemático é que a eficiência da medida que proíbe a injeção de fundos privado em partidos e campanhas depende de mudanças estruturais que visem ao fortalecimento dos mecanismos de controle e fiscalização da contabilidade política.

¹¹¹ Vide item 3.1.2.

¹¹² ABRAMO, Claudio Weber. Medida Salutar. **Folha de S.Paulo**, 30 jan. 2010.

¹¹³ NICOLAU, Jairo Marconi. Receita para reduzir escândalos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 04 mar. 2004. *apud* CINTRA, Antônio Octávio; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. **A proposta de reforma política**: prós e contras. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

¹¹⁴ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 11, nº 2, p. 287-336, out. 2005. p. 300.

A ingerência do poder econômico na vida política é um fato inegável, independente do país e da regulamentação existente.¹¹⁵ No Brasil, doações ilegais de particulares motivaram o escândalo que culminou no *impeachment* do presidente Fernando Collor em 1992. Como a proibição não impediu a ação do dinheiro de empresas no processo eleitoral, a reação do Congresso Nacional foi de implantar o balizamento dessas movimentações acompanhado dos meios hábeis de fiscalização, para que sobre elas fosse lançada luz e garantida a transparência.

Além desse aspecto, o financiamento privado consubstancia a possibilidade das pessoas poderem interferir nas decisões que envolvem os interesses de todos, reforçando participação cidadã no processo político e possibilitando o desenvolvimento de uma ou outra corrente de acordo com essa participação. Em termos práticos, isso corresponde a dizer que o financiamento privado dentro de limites razoáveis aproxima os eleitores dos partidos, promovendo um alinhamento ideológico, e estimula a alternância de poder, dado que, adotado um critério de distribuição do financiamento público exclusivo consagrador do sucesso eleitoral, aos partidos vencedores nas eleições são dadas maiores chances de se perpetuar nessa condição.

Daniel Zovatto observa, entretanto, que o financiamento exclusivamente privado tem riscos próprios, destacando a influência desmedida exercida por determinados entes privados sobre partidos e governos, sem qualquer consideração a respeito da natureza da fonte de recursos, o que reduz ainda mais a importância das contribuições dos filiados.¹¹⁶

Vale dizer que a adoção do regime misto foi uma evolução do sistema eleitoral brasileiro. No entanto, foi apenas um passo de uma longa e gradual caminhada que leva ao aperfeiçoamento desse instituto. A necessidade de amadurecimento do instituto é confirmada pela ininterrupta sequência de esquemas de desvio de dinheiro, tráfico de influência etc. descortinados nas duas últimas décadas. E o que há de comum entre esses escândalos é a infesta ação do capital privado.

No aspecto da eficiência das medidas destinadas a conter a influência nefasta do dinheiro no processo eleitoral, a PEC n. 352/13 apresenta uma proposta mais plausível frente à realidade brasileira. Ela prevê o estabelecimento de valores absolutos para servirem de teto

¹¹⁵ PEREIRA, Gabrielle Tatith. Financiamento de campanhas eleitorais: reflexões e alternativas possíveis para a reforma política. In: _____. MENEGUIN, Fernando B. (Org.). **Agenda legislativa para o desenvolvimento nacional**. Brasília, 2010.

¹¹⁶ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 11, nº 2, p. 287-336, out. 2005. p. 300.

às doações, extingue as contribuições por pessoas jurídicas para campanhas e condiciona o financiamento de particulares à prévia fixação de limite de despesas para cada cargo.

Mas a possível aprovação desse texto, conquanto traga o benefício exposto, representaria, por outro lado, o enfraquecimento das instituições de controle da contabilidade eleitoral, pois traria a reboque uma série de aberturas para reduzir a responsabilidade dos partidos nas prestações de contas, além de criar uma miscelânea de sistemas de financiamento, com aspectos próprios para cada partido, dificultando o trabalho da Justiça Eleitoral sob o argumento de respeitar a autonomia partidária. O caso é que, para fins empíricos, essa autonomia não deixa de ser exercida quando há critérios razoáveis de captação e distribuição de recursos no sistema misto, sendo, ao contrário, salutar, pois o financiamento público garante um mínimo de aporte material para o funcionamento partidário ao tempo que o financiamento privado possibilita a expansão e o fortalecimento dessa base.

As incongruências da PEC são aprofundadas no texto do projeto de lei originado do mesmo grupo de trabalho (PL n. 5.735/13). O teor das medidas nele trazidas sequer se coaduna com as reivindicações populares que incitaram a ação da Câmara dos Deputados. Isso porque, uma vez aprovado, esse projeto terminaria por atenuar consideravelmente o controle exercido pela Justiça Eleitoral sobre as finanças dos partidos. Outra consequência possível seria o enfraquecimento da ideologia partidária, visto que, de maneira emblemática, propõe a redução dos recursos reservados em Lei voltados à manutenção da fundação ou instituto de pesquisa e educação política dos partidos.

A intenção dos autores desse projeto parece ser, essencialmente, a de blindar as agremiações partidárias das sanções pecuniárias que acaso sofram, o que acaba por tornar mais escancarada sua dependência em relação ao capital, pois, entre outras disposições, garante acesso ao Fundo Partidário mesmo aos partidos com contas desaprovadas e torna seus recursos impenhoráveis, autorizando sua utilização para pagar multas e débitos judiciais.

Os partidos políticos precisam ser fortalecidos, é verdade, mas se trata de questão voltada à ideologia e a legitimação de sua atividade pela população, que deve se sentir representada. O PL n. 5.735/13, diversamente, fomenta a consolidação meramente financeira do partido, que não será necessariamente empregada em benefício do cidadão, tendo em vista que amplia a brecha de ação em benefício próprio, ou seja, unicamente da cúpula de seus membros, o que míngua e vai de encontro ao papel basilar dos partidos políticos na democracia brasileira.

Já as proposições do PL n. 6.316/13 são oportunamente abrangentes (o que daria robustez à reforma) e mostram, nesse contexto, ser as mais adequadas aos fins práticos de

uma reestruturação do sistema eleitoral. Pode ser creditada como responsável por esse acerto a combinação entre medidas que visam à neutralização da ingerência do poder financeiro na política – mediante a vedação das contribuições por pessoas jurídicas, o estabelecimento de um teto fixo para doações de pessoas físicas que atende à realidade da população brasileira e a fixação de um limite de despesas –, o barateamento dos custos para a realização de uma campanha e a adoção de critérios mais rígidos de acompanhamento da contabilidade eleitoral pelos órgãos competentes, as duas últimas representando pontos críticos para garantir a efetividade das referidas medidas.

Deve-se ter em mente que o funcionamento das instituições democráticas demanda dinheiro, como expôs o ministro Teori Zavascki em seu voto na ADI n. 4.650/DF. Reconhecer esse fato é imperioso para compreender as demais implicações do financiamento eleitoral, pois, consignada a sua imprescindibilidade, resta averiguar a melhor forma de executá-lo, respeitando os princípios inerentes à democracia.

Bruno Speck sistematiza os desafios do financiamento eleitoral de acordo com seus efeitos: disparidades entre campanhas de acordo com a capacidade de arrecadação, desigualdade entre os eleitores, uns mais aptos a exercer influência sobre o processo eleitoral do que outros, e a dependência dos candidatos de financiadores privados, o que pode criar a existência de um comércio em que o financiador emprega recursos na campanha esperando a contrapartida durante a gestão do candidato eleito na forma dos mais variados benefícios.¹¹⁷

Como forma de enfrentar esses desafios, surgem as limitações impostas legalmente. Seguindo o esquema elaborado pelo professor, o limite de doações presta-se a amenizar possíveis desigualdades entre eleitores, visto que estabelece um parâmetro razoável para aplacar o abuso do poder econômico. Da mesma forma, esses limites pulverizam as doações de campanha, legitimando a representatividade do candidato por meio da participação cívica e dificultando que uma grande empresa, por exemplo, lance mão de uma monta de recursos a tal ponto expressiva que defina o resultado da eleição, o que depois pode gerar para o candidato eleito a cobrança de uma compensação por meio de seus atos de gestão. A fixação de tetos de gastos, por sua vez, serve à promoção da equidade entre os candidatos durante o período eleitoral, pois reduz a faixa de ação do dinheiro.

Como exposto anteriormente neste trabalho, as doações privadas no Brasil já são submetidas a limites, calculados por percentuais sobre o rendimento ou o faturamento das

¹¹⁷ SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 154-155.

peças físicas e jurídicas. Trata-se, por isso mesmo, de limites insuficientes, considerando que os valores de referência são ilimitados na prática.

A título ilustrativo, a aplicação de referida regra às eleições de 2010 permitiu que um conhecido empresário doasse exatos R\$ 6,05 milhões a diversos candidatos e partidos. No entanto, a mesma regra proibia que um cidadão que recebesse salário mínimo (i.e., 32,7% da população, segundo o IBGE) contribuísse com mais do que R\$ 604,50 a campanhas eleitorais. A consequência absurda é que uma tal regra faz com que, na prática, o apoio de um bilionário “valha” mais do que o de 10.000 cidadãos. Adotar os rendimentos do eleitor como baliza para as doações é uma aberração, que, como demonstra o exemplo acima, institucionaliza a desigualdade política, ao invés de erradicá-la. Prova disso é que não há nenhuma outra democracia representativa no mundo que adote critério semelhante.¹¹⁸

Ainda, caso o cidadão assalariado retratado no exemplo doasse uma quantia hipotética de R\$ 1.000,00 (mil reais) a determinada campanha, incorreria na multa prevista no artigo 23, § 3º da Lei nº 9.504/97, enquanto o rico empresário tem o aval da legislação para doar milhares de vezes esse mesmo valor sem sofrer qualquer sanção.

Por esse motivo, o aperfeiçoamento do sistema eleitoral vigente demanda o estabelecimento de limites fixos para essas contribuições, em valores pequenos o suficiente para, ao passo que promova a isonomia, estimule a participação popular no processo eleitoral. Esse requisito é satisfatoriamente preenchido pelo projeto “Eleições Limpas” e importa em avanço efetivo na legislação pertinente à matéria.

Outra proposta polêmica carreada no projeto de reforma eleitoral é objeto de apreciação tanto do Congresso Nacional, no PL n. 6.316/13, quanto do Supremo Tribunal, na ADIn n. 4.650/DF – a vedação às doações de pessoas jurídicas a partidos e campanhas, diretamente, ou ao Fundo Partidário.

No decorrer do trabalho, há diversas alusões ao envolvimento de pessoas jurídicas em esquemas de corrupção, que muitas vezes são propiciados pelo modelo de financiamento eleitoral adotado no Brasil. Mas não é só nesse ponto que a tolerância a essa fonte é prejudicial: tratando-se de pessoas jurídicas, não há o exercício de cidadania, o que afasta esses entes do processo eleitoral. A participação das pessoas jurídicas na vida política, em nível nacional ou local, por sua vez, é garantida, pois é reflexo das diversas funções que estão aptas a desempenhar na sociedade e que refletem na vida de todos. Outro ponto negativo da intromissão do capital empresarial nas eleições é a prática arraigada do clientelismo.¹¹⁹

¹¹⁸ Os autores fazem alguns esclarecimentos a esse respeito: “Trata-se de Eike Batista. Dado extraído do banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em <<http://spce2010.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2010/abrirTelaReceitasCandidato.action>> Acesso em 29 ago. 2013.” e “Em 2009, o salário mínimo vigente era de R\$ 465,00, o que multiplicado por 13 (12 meses somado ao 13º salário), equivale a R\$ 6.045,00 de renda bruta anual.” (SARMENTO, Daniel. OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica**: política, dinheiro e o financiamento das eleições. p. 13).

¹¹⁹ Os exemplos trazidos tópico 4.2 do presente trabalho são ilustrativos dessa realidade.

Não se revela assaz forte o argumento de que o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas é legitimado porque seus interesses estão afinados com as posições dos partidos ou candidatos beneficiados. A bem da verdade, a prática demonstra o contrário: há empresas que realizam doações para muitos candidatos, por vezes ao mesmo cargo e com bandeiras inconciliáveis, e o critério utilizado para definir os beneficiários é a probabilidade de que se elejam. Isso torna claro o interesse subjacente à pretensa defesa da ideologia da corporação: o lucro, simplesmente, venha ele na forma de benefícios fiscais, de contratos com o poder público, ou qualquer outra benesse propiciada pela detenção de cargos eletivos.

Como bem assevera o ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto na ADIn n. 4.650/DF, ao declarar inconstitucionais as doações de pessoas jurídicas, não se pretende ser categórico e desconsiderar a fonte em qualquer hipótese. Ocorre que, a atual conjuntura legislativa brasileira no que respeita o tema das eleições favorece distorções antagônicas a princípios sagrados na constituição, como a igualdade, a República e a própria democracia, por permitir que a exacerbada influência do dinheiro em campanhas, sendo as empresas os principais agentes do capital privado.

A supressão da principal fonte de financiamento eleitoral na atualidade teria um impacto significativo na organização e execução das campanhas, que deveriam se reestruturar e se adequar à nova realidade, em que a disponibilidade de recursos é bem menor. Isso poderia gerar, inclusive, o aumento do repasse de verbas públicas. Mas, de um ponto de vista pragmático, a medida não onera ainda mais o contribuinte, porquanto moraliza o sistema eleitoral e evita a troca de favores entre financiadores e candidatos eleitos. O que aparentemente será uma perda para a população, pode, na verdade, ser um ganho inestimável.

Por fim, para reforçar as barreiras à intervenção do poder econômico nas campanhas e reduzir o emprego de verbas públicas no processo eleitoral, o estabelecimento de tetos de gastos é essencial, medida que se coaduna com o texto dos PLs n. 6.316/13 e 7.263/14. Com eles, garante-se que mesmo o candidato a quem seja deferido muitos recursos concorra de maneira proporcional com seus oponentes.

Os limites de despesas em campanha devem levar em conta que é preciso um alicerce financeiro mínimo para injetar competitividade nas campanhas, permitindo, com isso, o desenvolvimento das plataformas dos candidatos sem que haja abusos de uma ou outra parte.

Para que todas as alterações ora discutidas produzam os efeitos desejados, é preciso implementar, paralelamente, mecanismos de redução dos custos de realização de eleições, pois a manutenção do modelo atual de campanhas as tornaria impraticáveis diante da

drástica redução de recursos ao dispor dos candidatos e partidos, além de fortalecer os órgãos incumbidos de fiscalizar sua contabilidade, de modo a dificultar a realização de “caixa dois”.

Essas medidas – proibição de doações por pessoas jurídicas e limitação de doações de pessoas físicas e de gastos em valores fixos, aliados ao financiamento público – aproximariam o modelo brasileiro do modelo francês de custeio eleitoral, tratado no capítulo anterior. Conforme exposto naquela oportunidade, não se trata de um modelo perfeito. Mas, de certo, a implantação dessas medidas no Brasil acarretaria um enorme avanço no sentido de moralizar e afastar a influência negativa do poder econômico no processo eleitoral.

4.4 Conclusões

O modelo de financiamento eleitoral vigente no Brasil não contempla satisfatoriamente os anseios populares, uma vez que prioriza o grande capital empresário em detrimento da massa eleitora. Diante disso, deve-se assumir a premência de mudanças estruturais que viabilizem o fortalecimento dos canais entre a população e os detentores de cargos eletivos e atenuem a influência do poder econômico no processo eleitoral.

Considerando as particularidades do sistema eleitoral do Brasil e tomando como exemplo as experiências internacionais, nota-se que para a consecução desses fins é de fundamental importância a criação de métodos mais igualitários de participação popular e a fixação de regras mais rígidas para a arrecadação de recursos de particulares, vedando-se a ingerência indiscriminada das pessoas jurídicas nesse processo.

Desse modo, medidas que estabeleçam limites fixos para as contribuições de pessoas físicas e tetos para os gastos de campanha têm por consequência a aproximação entre representantes e representados, por estimular a participação cívica, e proporcionam uma disputa ao mesmo tempo acirrada e isonômica, em que se privilegia o debate de ideias sobre os interesses meramente econômicos, que nem sempre se traduzem em benefícios para a população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema eleitoral brasileiro encontra-se em permanente evolução. A adoção de regras inovadoras cria situações inéditas que, por sua vez, carecem de regulamentação específica, de forma que somente o incansável empenho do Congresso Nacional pode prover as adequações competentes a manter a eficiência e a lisura dos mecanismos eletivos.

As regras em vigor no ano de 2014 apresentam um modelo de financiamento misto, em que a parcela pública pode ser direta (Fundo Partidário) ou indireta (propaganda gratuita), e a parcela privada é oriunda de pessoas físicas e jurídicas, podendo aquelas optar entre doar em pecúnia ou em bens e serviços cujo valor seja estimável em dinheiro. Também é permitido o uso de recursos próprios do candidato e a arrecadação de valores por meio da realização de eventos e da comercialização de produtos adquiridos com recursos de campanha.

O aporte público privilegia aqueles partidos com maior sucesso nas eleições, visto que a maior parte do Fundo Partidário é repartida de acordo com o número de votos que o partido recebeu na última eleição para a Câmara dos Deputados e o tempo de acesso gratuito ao rádio e à televisão durante as eleições é proporcional ao número de deputados federais eleitos pelo partido ou coligação.

Além disso, a fixação de limites sobre um percentual do rendimento de pessoas físicas e do faturamento de pessoas jurídicas não surte os efeitos almejados, enquanto não promove a igualdade entre os eleitores e acaba por distorcer um princípio básico da democracia: uma pessoa corresponde a um voto.

Esses fatores aliados ao crescente encarecimento das campanhas eleitorais compõem um cenário em que os valores da República e da democracia se apresentam deturpados pela nefasta influência do poder econômico.

As experiências internacionais ajudam a compreender a necessidade de reforma no sistema eleitoral brasileiro. Nos diversos ordenamentos pelo mundo, contudo, existem tanto modelos de financiamento tendentes à primazia do aporte público, como modelos que dão maior preeminência aos recursos privados para custear campanhas.

Neste trabalho, aproveitou-se dos modelos adotados nos Estados Unidos e na França pra extrair lições aplicáveis ao ordenamento pátrio. As principais características que distinguem esses sistemas do que se aplica hoje no Brasil são o balizamento das doações em valores fixos e a proibição de contribuições de pessoas jurídicas.

No país da América do Norte, o financiamento é predominantemente privado e não possui teto de despesas. Recursos de particulares recebem o nome de “*Hard Money*”. Podem doar as pessoas físicas num limite ajustado a cada ano de acordo com o “custo de vida” (atualmente é de US\$2.600 para candidatos), vedando-se as contribuições diretas de pessoas jurídicas. Essa proibição, entretanto, deu origem aos “Comitês de Ação Política” (PACs), definidos como qualquer organização que manifesta apoio ou reprovação a iniciativas populares, normas e candidatos a cargos eletivos. Na prática, os PACs são braços de empresas e sindicatos utilizados para exercer sua influência de forma indireta. Sua atividade é reconhecida como legítima e regulamentada pela “Comissão Eleitoral Federal” (FEC) – a agência reguladora que fiscaliza as eleições norte-americanas.

Somente candidatos à presidência estadunidense podem optar pelo financiamento público, que deve ser exclusivo e submete-se a limites de despesas. No entanto, a restrição é contornada pelo chamado *Soft Money*, uma maneira de fazer campanhas paralelas às oficiais e sem qualquer ligação com essas. Como não se trata de propaganda eleitoral propriamente, está fora do âmbito de controle exercido pela FEC. A consequência disso é que, mesmo importando em benefício a determinado candidato ou bandeira partidária, os recursos nela empregados não encontram limites na legislação.

Chama atenção o fato de os Estados Unidos, um país que coloca as liberdades individuais num patamar muito elevado, estabelecerem normas mais rígidas à ação dos particulares do que as brasileiras. Esse é um sinal claro da necessidade de alterações na forma em que esse financiamento ocorre hodiernamente.

A França, além de também vedar as doações por pessoas jurídicas e estabelecer limites fixos para as doações de pessoas físicas, tem como peculiaridade a maneira de distribuir os recursos públicos nas campanhas. Ao contrário dos Estados Unidos, o aporte público é concomitante às contribuições privadas e aplicável a todos os cargos. O critério para que os candidatos tenham acesso a esses fundos é, porém, semelhante ao das eleições primárias norte-americanas: a eficiência em arrecadar recursos privados. É o que se chama de contrapartida ou reembolso. Interessante observar que em ambos os casos existem limites: nos Estados Unidos, o limite da verba dada em contrapartida é aplicado sobre cada doação; na França, o reembolso é feito após a consolidação das contas de campanha e o limite é calculado sobre o teto de gastos.

Esses dois países não estão imunes às mazelas da corrupção, mas possuem ordenamentos mais contundentes na prevenção e combate a essas práticas. O ensinamento que oferecem ao Brasil é de que é preciso aliar uma regulamentação abrangente à fiscalização

rígida. Essa é a maneira mais eficiente de moralizar o sistema eleitoral vigente e preservar as características desejadas da democracia.

Desse modo, depreende-se que, para promover a almejada reforma, é preciso discutir alterações sensíveis no sistema eleitoral, o que raramente se verifica no Congresso Nacional. Existem diversas propostas encaminhadas, mas tratam de temas singulares e não estabelecem coordenação entre si.

Dentre as propostas de reforma em ora trâmite no Legislativo nacional, a que demonstra ter maior afinção com os anseios populares (expressos de maneira emblemática nos protestos de junho de 2013) é o PL n. 6.316/13, fruto da iniciativa popular e endossado por muitas entidades da sociedade civil.

O projeto concentra as medidas mais essenciais da reforma eleitoral (setor essencial da reforma política), quais sejam a vedação de doações de pessoas jurídicas, o arbitramento de limites fixos para as doações de pessoas físicas, a imposição de um teto para os gastos de campanha e a garantia do aporte público. Além disso, impõe sanções mais severas à inobservância dos ditames legais.

A primeira providência tem duas fundamentações: por um lado, pretende reduzir a ingerência do poder econômico nas eleições e, por outro, visa a extinguir a relação entre o capital empresarial e os atos de corrupção dos governos. Sabe-se que o modelo atual de financiamento eleitoral dá ensejo a trocas de favores entre as empresas financiadoras e os candidatos eleitos, que lhes beneficiam com contratos, benefícios fiscais, entre outros.

Paralelamente à discussão no Legislativo, corre no STF a ADIn n. 4.650/DF, que questiona, em suma, a constitucionalidade das doações por pessoas jurídicas e dos limites de doações de pessoas físicas e de uso dos recursos do próprio candidato. A tese da autora (OAB) é de que as pessoas jurídicas não têm direito a voto, mas influenciam no processo eleitoral por meio de vultosas doações, que podem no futuro ser compensada pelo detentor de cargos no Poder Público. Além disso, alega que os limites de doações de pessoas físicas e de uso de recursos próprios pelos candidatos permite a influência maciça do poder econômico sobre as eleições, o que vai de encontro aos princípios da democracia. Até o momento, o entendimento dos julgadores é favorável à declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados. Isso mostra que até mesmo o Judiciário entende desmedida a ingerência do capital no processo eleitoral, devendo, pois, ser coibida.

Já balizamento de doações de pessoas físicas em valores absolutos é importante porque tende a reduzir as profundas desigualdades inerentes à conjuntura social brasileira,

promovendo a igualdade de acordo com a máxima democrática de que uma pessoa corresponde a um voto.

O teto de despesas visa a garantir a isonomia entre os candidatos, pois evita que aqueles mais exitosos em angariar recursos consigam vantagem desmedida sobre os demais. Em suma, o limite de gastos reduz o campo de ação do dinheiro na campanha.

A participação de um fundo estatal é imprescindível nesse contexto, dado que assegura aos candidatos uma base mínima sobre a qual desenvolverão suas campanhas. Mas a adoção exclusivamente dessa fonte não garante a eficiência do sistema eleitoral, pois teria como consequências negativas o estímulo ao “caixa dois” e a campanhas paralelas promovidas pelos meios de comunicação sem o controle da Justiça Eleitoral, além do “situacionismo”, pois o critério de distribuição geralmente se baseia no sucesso eleitoral.

Por derradeiro, para dar efetividade a esse novo arranjo, é crucial o fortalecimento da fiscalização das atividades de candidatos e partidos pelos órgãos competentes e o enrijecimento das normas que sancionem os desvios. Apenas com transparência e punições exemplares é que as mudanças podem surtir efeitos.

Essa reestruturação do sistema eleitoral centrada no financiamento representa apenas parcela de uma reforma maior – a reforma política por que todos os seguimentos sociais clamam. Ela demanda esforços em diversas frentes para alterar a própria relação do cidadão com a democracia em que vive, ampliando sua participação e legitimando a atividade daqueles escolhidos para representar seus interesses.

REFERÊNCIAS

A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/cedoc/a-responsabilidade-das-empresas-no-processo-eleitoral-edicao-2014/>>. Acesso em: 19 out. 2014.

ABRAMO, Claudio Weber. Medida Salutar. **Folha de S.Paulo**, 30 jan. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz3001201008.htm>>. Acesso em: 28 out. 2014.

AGRA, Walber de Moura. Financiamento de campanha e prestação de contas. **Estudos Eleitorais**, v. 5, n. 2, mai.-ago. 2010. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. p. 9-24. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v5-n2b.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2014.

BACELAR, Vinícius Cerqueira. O financiamento de campanha eleitoral. *In: Revista Eletrônica Curso de Direito UNIFACS*, Salvador, n. 128, fev. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1404/1091>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral:** Alemanha, França, Portugal e Espanha. mar. 2013. Estudo produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2014.

_____. **Legislação sobre Financiamento de Partidos e de Campanhas Eleitorais no Brasil em Perspectiva Histórica.** dez. 2001. Estudo produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

BACKES, Ana Luiza; VOGEL, Luiz Henrique. **Financiamento de Campanhas:** problemas do modelo atual e opções legislativas para enfrentá-los. fev. 2014. Estudo produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2014_3.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2014.

BARROSO, Luis Roberto. **A Reforma Política:** Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Relat%C3%B3rio-Reforma-Pol%C3%ADtica-OAB.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2014.

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, Daniel; RICHARDSON, Neal P. **The spoils of victory:** campaign donations and government contracts in Brazil. Notre Dame: Kellogg Institute, ago. 2011. Disponível em: <<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/379.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2014.

CAETANO, Luís Mário Leal Salvador. Sobre o financiamento público das campanhas eleitorais. *In: Âmbito Jurídico*. Rio Grande, v. 14, n. 88, mai. 2011. Disponível em:

<http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9530&revista_caderno=28>. Acesso em: 03 jun. 2014.

CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). **O direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Claudio Lembo**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAMARGO, Guilherme Pessoa Franco de. O financiamento público exclusivo de campanha: uma chance de liberdade. **Resenha Eleitoral**: revista eletrônica do TRE/SC, Florianópolis, n. 3, jan.-jun. 2013. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/n-3-jan-jun-2013/integra/artigos/o-financiamento-publico-exclusivo-de-campanha-uma-chance-de-liberdade/index83d7.html?no_cache=1&cHash=9d3218b6e926210db78af3d2d6b8d3f9e>. Acesso em: 03 jun. 2014.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 15. ed., rev. e atual. e ampliada. São Paulo: EDIPRO, 2012.

CARVALHO, Jailton de. Campanhas eleitorais concentram corrupção. **O Globo**. Rio de Janeiro, 19 out. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/campanhas-eleitorais-concentram-corrupcao-10439104>>. Acesso em: 25 out. 2014.

Caso Cachoeira. **Veja Online**, Rede de Escândalos, fev. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/infograficos/rede-escandalos/rede-escandalos.shtml?governo=dilma&scrollto=59>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

CASTRO, Edson de Resende. Campanhas eleitorais transparentes. **MPMG Jurídico**, ano II, n. 10. jul./ago./set. 2007. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/683/4.9.1%20campanhas%20eleitorais%20transparentes.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 out. 2014.

CHAMON, Omar. Limites às doações eleitorais. **Revista Jurídica “9 de Julho”**: Temas de Direito Eleitoral. Procuradoria da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, ago. 2010. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/arquivos/documentacao/eleicoes/RJ_2010.PDF>. Acesso em: 24 set. 2014.

CHOMA, Russ. **The 2012 Election: Our Price Tag (Finally) for the Whole Ball of Wax**. Center of Responsible Politics, 2013. Disponível em: <<http://www.opensecrets.org/news/2013/03/the-2012-election-our-price-tag-fin/>>. Acesso em: 09 out. 2014.

CINTRA, Antônio Octavio; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. Listas preordenadas e financiamento público: prós e contras. In: **Tema em Debate**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, jul.-set. 2008. Disponível em: <http://www.flc.org.br/revista/materias_viewb532.html?id={50097250-D800-4C6C-AA4D-068E18E4C904}>. Acesso em: 2 jun. 2014.

CORRADO, Anthony *et al.* **Campaign Finance Reform: A Sourcebook**. Washington, DC: Brookings Institution, 1997. Disponível em: <<http://fackler.webhost.utexas.edu/gov370-money/brookings/chap2.PDF>>. Acesso em: 08 out. 2014.

D'ALMEIDA, Noely Manfredini. Financiamento de partidos e campanhas no mundo.

In: Paraná Eleitoral, Curitiba, n. 39, p. 31-38, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n039-2001-noely-manfredini-d-almeida>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Financiamento político de campanhas e partidos: a experiência mundial sobre prestação de contas. *In: Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 57, p. 23-39, jul./set. 2005. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7991&Itemid=76>. Acesso em: 10 jun. 2014.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Influência do Poder Econômico e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais. **Resenha Eleitoral**, vol. 13, 2006. p. 13-29. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/influencia-do-poder-economico-e-financiamento-publico-de-campanhas-eleitorais/indexd842.html?no_cache=1&cHash=708a7c13f24a863c93954f472fe02ec7>. Acesso em: 10 jun. 2014.

Dilma e Marina conseguem só 0,3% das doações pela internet. **Valor Econômico**. 18 set. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/eleicoes2014/3701768/dilma-e-marina-conseguem-so-03-das-doacoes-pela-internet>>. Acesso em: 24 out. 2014.

FERREIRA, Lara Marina. O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política. **Estudos Eleitorais** [do Tribunal Superior Eleitoral], Brasília, DF, v. 6, n. 1, p. 91-110, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v6_n1.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

FIERRO, Carlos Navarro. **Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad em la contienda electoral**: estudio comparado de 19 países de América Latina. México: Instituto Federal Electoral, 2006. 135 p. Disponível em: <http://www.oas.org/sap/publications/2005/fiapp/regimen_financiero/doc/pbl_regimen_financiero_05_spa.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

Fique de Olho: O Esquema PC. **Veja On Line**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/idade/corrupcao/pc/caso.html>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

GAERTNER, Gilles. 1987: l'affaire Luchaire. **L'Express**. 30 mar. 1995. Disponível em: <http://www.lexpress.fr/informations/1987-1-affaire-luchaire_603634.html>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Histoire du financement du PS (85-89). **L'Express**. 29 nov. 1990. Disponível em: <http://www.lexpress.fr/actualite/societe/justice/histoire-du-financement-du-ps-85-89_486624.html>. Acesso em: 20 out. 2014.

GALIERO, Emmanuel. 285 partis politiques agréés en France en 2013. **Le Figaro**. 12 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.lefigaro.fr/politique/2013/12/12/01002-20131212ARTFIG00636-285-partis-politiques-agrees-en-france-en-2013.php>>. Acesso em: 20 out. 2014.

GARCIA, Euclides Lucas; SILVA, Paulo Galvez da. Grandes doadores, grandes contratos. **Gazeta do Povo**. Londrina, 31 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/eleicoes/2014/conteudo.phtml?id=1495242&tit=Grandes-doadores-grandes-contratos->>. Acesso em: 25 out. 2014.

GONÇALVES, Maetê Pedroso. **Financiamento político e Benefícios Tributários**: Uma análise da atuação de setores contemplados com benefícios tributários no financiamento de campanhas eleitorais (2003-2010). Trabalho apresentado no GT 13 – “Financiamento político no Brasil” – do 35º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2011. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/index.php?option=com_wrapper&Itemid=94>. Acesso em: 27 jan. 2014.

GUEDES, Néviton. Empresas e o direito de participar do debate político-eleitoral. **Consultor Jurídico**. 22 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mai-26/empresas-direito-participar-debate-politico-eleitoral>>. Acesso em: 11 out. 2014.

HOFMEISTER, Wilhelm *et al.* **Partidos políticos**: quatro continentes. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007. 173 p. (Cadernos Adenauer VIII; 3) ISBN 9788575041192. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9475-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

JOUAN, Barbara. **Financing of political parties and electoral campaigns in France**: the role of the French National Commission on campaign accounts and Political Party Financing. 2008. Disponível em: <<http://www.transparency.hu/uploads/docs/francia.doc>>. Acesso em: 20 out., 2014.

LECADRE, Renaud. “Lycées d’Ile-de-France”: la sale affaire de tous les partis. **Libération**. 21 mar. 2005. Disponível em: <http://www.liberation.fr/politiques/2005/03/21/lycees-d-ile-de-france-la-sale-affaire-de-tous-les-partis_513685>. Acesso em: 20 out. 2014.

LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. **A democracia da atualidade e seus limites**: o financiamento público de campanhas eleitorais. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=497>. Acesso em: 30 de março de 2014.

LORENCINI, Bruno César. **O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência**: um estudo comparado. 2008. Dissertação (Mestrado). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp061610.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2014.

LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. **Direito Eleitoral**. Leme/SP: Imperium, 2008.

MAGALHÃES, Wládyia Maria Dias. **Cláusula de barreira**: conseqüências de sua aplicação para os partidos políticos brasileiros. Fortaleza, CE, 2007. 80 f.; TCC (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Direito, Fortaleza (CE), 2007. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000009/00000955.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

MANCUSO, Wagner Pralon. **Investimento eleitoral no Brasil**: balanço da literatura e agenda de pesquisa. Trabalho apresentado no 8º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado-RS. ago 2012. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/6_8_2012_21_14_53.pdf>. Acesso em: 24 out. 2014.

MENEZES, Dyelle. Odebrecht, Camargo Correa e CCM lideram ranking de construtoras da União. **Contas Abertas**, 13 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/7789>>. Acesso em: 27 out. 2014.

NATTA JR., Don Van. ENRON'S COLLAPSE: THE POLITICIANS; Enron Spread Contributions on Both Sides of the Aisle. **The New York Times**. 21 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2002/01/21/us/enron-s-collapse-politicians-enron-spread-contributions-both-sides-aisle.html>>. Acesso em: 10 out. 2014.

Novo pedido de vista suspende julgamento de ADI sobre financiamento de campanhas. **Notícias STF**, 02 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=263981>>. Acesso em: 24 set. 2014.

OHMAN, Magnus. **Global Trends in the Regulation of Political Finance**. IPSA-ECPR Joint Conference: Whatever Happened to North-South?. São Paulo, fev. 2011. Disponível em: <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2011/IPSA_conferen ce_paper_ohman.pdf>. Acesso em: 24 out. 2014.

PEREIRA, Denis Urazato. **Financiamento Público de Campanha Eleitoral e Representação Política**. 2008. Monografia (especialização) - Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/382#>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

PEREIRA, Gabrielle Tatith. Financiamento de campanhas eleitorais: reflexões e alternativas possíveis para a reforma política. *In*: _____. MENEGUIN, Fernando B. (Org.). **Agenda legislativa para o desenvolvimento nacional**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-11-financiamento-de-campanhas-eleitorais-reflexoes-e-alternativas-possiveis-para-a-reforma-politica>>. Acesso em: 26 out. 2014.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal - noções gerais. São Paulo: Atlas, 2003.

PIRONI, Cristiane Rachel. **Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais**. 2008. 181 folhas, volume 1. Dissertação (Mestre em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07052009-170520/publico/CRISTIANE_RACHEL_PIRONI.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2014.

PORTUGAL, Adriana Cuoco; BUGARIN, Maurício. **Financiamento Público e Privado de Campanhas Eleitorais**: efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no

Legislativo. Texto completo. Disponível em: <<http://www.bugarin.insper.org.br/papers/FC09Jul03EA.pdf>> Acesso em: 30 mar. 2014.

Presidente da Câmara recebe abaixo-assinado por plebiscito da reforma política. **Câmara Notícias**. 14 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475964-PRESIDENTE-DA-CAMARA-RECEBE-ABAIXO-ASSINADO-POR-PLEBISCITO-DA-REFORMA-POLITICA.html>>. Acesso em: 26 out. 2014.

RABAT, Márcio. **Fundo Partidário**. Jul. 2013. Estudo produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2013_3026.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2014.> Acesso em: 07 mar. 2014.

_____. **O financiamento de Campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**. Abr. 2011. Estudo produzido pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2011_1629.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2014.

RAJA, Raymond J. La; SCHAFFNER, Brian F. The effects of campaign finance spending bans on electoral outcomes: Evidence from the states about the potential impact of Citizens United v. FEC. **Electoral Studies**, v. 33, mar. 2014. p. 203. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268013000918>>. Acesso em 28 out. 2014.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RIBEIRO, Pedro Floriano. **Organização e estrutura decisória dos maiores partidos brasileiros**: uma análise dos estatutos. Trabalho apresentado no ST 23 – “Partidos e sistemas partidários” – do 34º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG, 2010. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1584&Itemid=350>. Acesso em: 17 set. 2014.

RIZZI, Renata. Renata Rizzi: Doações de campanha e interesses privados, a separação necessária. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 23 out. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/10/1536673-renata-rizzi-doacoes-de-campanha-e-interesses-privados-a-separacao-necessaria.shtml>>. Acesso em: 01 nov. 2014.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *In: Suffragium* - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 3, n. 4, jan.-jun. 2007.

SARMENTO, Daniel. OSORIO, Aline. **Uma mistura tóxica**: política, dinheiro e o financiamento das eleições. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2014.

SATO, Luciano Tadau Yamaguti. Minirreforma eleitoral: “baratear” as campanhas e diminuir o espaço para o debate democrático. **Revista eletrônica EJE**, n. 2, ano 4, 10 abr. 2014.

Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-2-ano-4/minirreforma-eleitoral-201cbaratear201d-as-campanhas-e-diminuir-o-espaco-para-o-debate-democratico>>. Acesso em: 28 set. 2014.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**: com a íntegra das normas aplicáveis às eleições no Brasil. 6. ed., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Carmem. **Quando as ruas se fazem ouvir**: os protestos de junho e a reforma política. Processo de Articulação e Diálogo, 2013. Disponível em: <http://pad.org.br/sites/default/files/Artigo_Carmen_Integra.pdf>. Acesso em: 26 out. 2014.

SILVA, Fernando Neves. Financiamento de campanha eleitoral e corrupção eleitoral. *In: Anais da XVIII Conferência Nacional dos Advogados do Brasil*: cidadania, ética e Estado. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2003.

SILVA, Júlio César Casarin Barroso. **Financiamento de campanhas políticas e igualdade política**: uma perspectiva liberal-igualitária. Trabalho apresentado no GT 13 – “Financiamento político no Brasil” – do 35º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG, 2011. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=975&Itemid=353>. Acesso em: 08 out. 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma. **Revista Jurídica Consulex**, Ano VIII, n. 179, p. 35-37, jun. 2004. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2606/1/cinco_teses_sobre_o.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2014.

_____. O financiamento de campanhas eleitorais. *In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. O financiamento da política nos Estados Unidos. Uma aproximação descritiva. **Estudos e Análises de Conjuntura**, v. 2, 2010. Disponível em: <http://www.opeu.org.br/wp-content/uploads/2011/07/OPEU_Estudos_02.pdf>. Acesso em: 04 set. 2014.

Suspeitas entre gigantes da economia envolvem desvio de verbas e propinas. **UOL**. São Paulo, 28 jul. 2014. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/07/28/gigantes-da-economia-brasileira-sao-suspeitas-de-corrupcao.htm>>. Acesso em: 25 out. 2014.

TAVARES, Rafael Vieira Bruno. **Análise dos sistemas de financiamento de campanhas como meio de combate ao caos político brasileiro**. Fortaleza, CE, 2007. 78 f.; TCC (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Direito, Fortaleza (CE), 2007.

VARGAS, Jose Antonio. Obama Raised Half a Billion Online. **The Washington Post**, 20 nov. 2008. Disponível em: <http://voices.washingtonpost.com/44/2008/11/20/obama_raised_half_a_billion_on.html>. Acesso em: 24 out. 2014.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos (Org.). **O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?**. Porto Velho: Universidade Federal de Rondônia, 2009.

VILLAR, João Heliofar De Jesus. Corrupção: o ovo da serpente. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 04 jan. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0401201009.htm>>. Acesso em: 27 out. 2014.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 11, nº 2, p. 287-336, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002>. Acesso em: 18 ago. 2014.

- LEIS, JURISPRUDÊNCIA E PUBLICAÇÕES OFICIAIS

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral.

_____. **Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

_____. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições.

_____. **Lei n. 11.300, de 10 de maio de 2006**. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

_____. **Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.

_____. Câmara dos Deputados. **PEC n. 352/2013**. Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal. Autor: Deputado Federal Cândido Vaccarezza e outros.

_____. Portal Brasil. **Sancionada Lei de Diretrizes Orçamentárias**. 17 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/12/dilma-sanciona-lei-de-diretrizes-orcamentarias>>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 1.076-0/DF**. Requerente: Partido dos Trabalhadores – PT; Relator: Ministro Sepúlveda Pertence.

_____. STF. **ADI n. 1.351-3/DF**. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B e outros; Relator: Ministro Marco Aurélio.

_____. STF. **ADI n. 1.354-8/DF**. Requerente: Partido Social Cristão – PSC; Relator: Ministro Marco Aurélio.

_____. STF. **ADI n. 4.430/DF**. Requerente: Partido Humanista da Solidariedade – PHS; Relator: Ministro Dias Toffoli.

_____. STF. **ADIn n. 4.650/DF**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB); Relator: Ministro Luiz Fux.

_____. STF. **ADIn n. 5.105/DF**. Requerente: Solidariedade – SD; Relator: Ministro Luiz Fux.

_____. STF. **AP 470/MG**. Autor: Ministério Público Federal; Réus: José Dirceu de Oliveira e Silva e outros; Relator: Ministro Joaquim Barbosa.

ESTADOS UNIDOS. **United States Bill of Rights**, 15 dez. 1791. Disponível em: <<http://billofrightsinstitute.org/wp-content/uploads/2011/12/BillofRights.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2014.

_____. Federal Election Commission. **Appendix 4: The Federal Election Campaign Laws: A Short History** Disponível em: <<http://www.fec.gov/info/appfour.htm>>. Acesso em: 08 out. 2014.

_____. FEC. **Candidate Summary Reports - 2007-2008 Cycle**. Disponível em: <http://query.nictusa.com/cgi-bin/cancomsrs/?_08+P80003338>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. Library of Congress. **Campaign Finance: France**. Disponível em: <<http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/france.php>>. Acesso em: 21 out. 2014.

_____. Supreme Court. **Buckley v. Valeo**, 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0424_0001_ZS.html>. Acesso em: 08 out. 2014.

_____. Supreme Court. **Citizens United v. Federal Election Commission**, 558 U.S. (2010). Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/supct/html/08-205.ZS.html>>. Acesso em: 08 out. 2014.

_____. Supreme Court. **McCutcheon v. Federal Election Commission**, 572 U.S. (2014). Disponível em: <http://www.supremecourt.gov/opinions/13pdf/12-536_e1pf.pdf>. Acesso em: 09 out. 2014.

FRANÇA. Assemblée Nationale. **Le financement de la vie politique: partis et campagnes électorales**. Disponível em: <<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/le-financement-de-la-vie-politique-partis-et-campagnes-electorales>>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques. **Guide du candidat et du mandataire - édition 2013**. Disponível em: <http://www.cncfp.fr/docs/campagne/cncfp_2013_Guide_candidat_et_mandataire_201312_20.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. CNCCFP. **La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**. Disponível em: <http://www.cncfp.fr/presse/kit/cncfp_fr.pdf>. Acesso em 15 out. 2014.

_____. CNCCPF. **Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2008.** Disponible em: <http://www.cnccfp.fr/docs/partis/comptes/cnccfp_comptes_2008.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. **Le pluralisme en période électorale.** Disponible em: <<http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales/Le-pluralisme-en-periode-electorale>>. Acesso em: 20 out. 2014.

ANEXO A

Tabela 3 – Distribuição de valores do Fundo Partidário aos partidos em 2014¹²⁰

Partido	Duodécimos	Multas	Σ	%
PT	37.775.008,46	6.881.995,33	44.657.003,79	16,3
PMDB	26.979.785,00	4.915.306,83	31.895.091,83	11,7
PSDB	25.523.960,32	4.650.082,70	30.174.043,02	11,0
PR	15.367.189,30	2.799.708,35	18.166.897,65	6,6
PP	15.242.188,93	2.776.935,62	18.019.124,55	6,6
PSB	14.035.216,09	2.557.047,67	16.592.263,76	6,1
PSD	13.948.286,39	2.541.210,69	16.489.497,08	6,0
DEM	11.174.661,87	2.035.908,02	13.210.569,89	4,8
PDT	9.180.954,30	1.674.972,73	10.855.927,03	4,0
PTB	8.981.013,92	1.636.266,24	10.617.280,16	3,9
PV	7.092.063,37	1.256.959,01	8.349.022,38	3,1
PC do B	6.480.213,79	1.180.667,08	7.660.880,87	2,8
PSC	6.365.742,04	1.159.812,46	7.525.554,50	2,8
SDD	5.325.339,05	970.270,39	6.295.609,44	2,3
PPS	5.165.010,23	941.061,51	6.106.071,74	2,2
PRB	4.258.469,91	775.906,76	5.034.376,67	1,8
PSOL	2.979.547,62	542.910,95	3.522.458,57	1,3
PHS	1.961.254,94	357.397,01	2.318.651,95	0,9
PMN	1.906.765,70	347.470,09	2.254.235,79	0,8
PT do B	1.816.182,12	330.967,45	2.147.149,57	0,8
PTC	1.693.025,82	308.530,68	2.001.556,50	0,7
PSL	1.423.032,43	259.342,92	1.682.375,35	0,6
PRP	1.042.604,18	190.035,97	1.232.640,15	0,5
PRTB	992.247,50	180.861,92	1.173.109,42	0,4
PSDC	794.037,19	144.751,70	938.788,89	0,3
PTN	787.889,66	143.631,73	931.521,39	0,3
PEN	681.409,43	124.233,01	805.642,44	0,3
PSTU	604.187,78	110.164,66	714.352,44	0,3
PPL	424.075,96	75.070,61	499.146,57	0,2
PCO	386.595,67	70.523,44	457.119,11	0,2
PCB	387.377,27	66.458,12	453.835,39	0,2
PROS	371.414,79	67.757,77	439.172,56	0,2
Total	231.146.751,03	42.074.219,43	273.220.970,46	100,0

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>. Acesso em: 24 out. 2014.

¹²⁰ Valores atualizados até 25 de agosto de 2014, representando 63% do total previsto na LOA para 2014.

ANEXO B

Tabela 4 – Maiores doadores empresariais na campanha de 2010¹²¹

DOADOR	VALOR em R\$	% DOAÇÕES EMPRESARIAIS
Grupo Camargo Corrêa	113.182.120,00	5,1
Grupo Bradesco	93.872.000,00	4,2
Grupo Queiroz Galvão	71.166.020,50	3,2
Grupo Andrade Gutierrez	63.146.000,00	2,9
Grupo Vale	58.170.000,01	2,6
Grupo JBS	54.653.000,00	2,5
Grupo OAS	48.264.301,00	2,2
Grupo BMG	34.145.000,00	1,5
Grupo Gerdau	33.930.000,00	1,5
Grupo CSN	30.591.493,55	1,4
Grupo Oi (Contax S.A.)	26.180.000,00	1,2
Galvão Engenharia	24.195.730,00	1,1
Grupo Petrópolis (Leyroz de Caxias)	23.350.000,00	1,1
UTC Engenharia	23.164.667,00	1,0
Grupo Itaú Unibanco	22.880.100,00	1,0
Subtotal 15 maiores doadores	720.890.432,06	32,5
Demais grupos e empresas	1.491.186.601,93	67,5
Total	2.212.077.033,99	100,0

Fonte: TSE.

¹²¹ MANCUSO, Wagner Pralon. **Investimento eleitoral no Brasil**: balanço da literatura e agenda de pesquisa. Trabalho apresentado no 8º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado-RS. ago 2012. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/6_8_2012_21_14_53.pdf>. Acesso em: 24 out. 2014. p. 3.

ANEXO C

Tabela 5 – Limites de contribuição às campanhas nos Estados Unidos no ciclo eleitoral 2013-2014

	To each candidate or candidate committee per election	To national party committee per calendar year	To state, district & local party committee per calendar year	To any other political committee per calendar year ¹²²	Special Limits
Individual may give	\$2,600*	\$32,400*	\$10,000 (combined limit)	\$5,000	No limit
National Party Committee may give	\$5,000	No limit	No limit	\$5,000	\$45,400* to Senate candidate per campaign ¹²³
State, District & Local Party Committee may give	\$5,000 (combined limit)	No limit	No limit	\$5,000 (combined limit)	No limit
PAC (multicandidate)¹²⁴ may give	\$5,000	\$15,000	\$5,000 (combined limit)	\$5,000	No limit
PAC (not multicandidate) may give	\$2,600*	\$32,400*	\$10,000 (combined limit)	\$5,000	No limit
Authorized Campaign Committee may give	\$2,000 ¹²⁵	No limit	No limit	\$5,000	No limit

Fonte: FEC. Disponível em: <<http://www.fec.gov/pages/brochures/contriblimits.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2014.

* These contribution limits are indexed for inflation

¹²² A contribution earmarked for a candidate through a political committee counts against the original contributor's limit for that candidate. In certain circumstances, the contribution may also count against the contributor's limit to the PAC. 11 CFR 110.6. See also 11 CFR 110.1(h).

¹²³ This limit is shared by the national committee and the national Senate campaign committee.

¹²⁴ A multicandidate committee is a political committee with more than 50 contributors which has been registered for at least 6 months and, with the exception of state party committees, has made contributions to 5 or more candidates for federal office. 11 CFR 100.5(e)(3).

¹²⁵ A federal candidate's authorized committee(s) may contribute no more than \$2,000 per election to another federal candidate's authorized committee(s). 11 CFR 102.12(c)(2).